



INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la ley N°21.325, de migración y extranjería, para tipificar el delito de ingreso clandestino al territorio nacional.

BOLETÍN N° 15.261-25

Objetivo / Constancias / Normas de Quórum Especial “sí tiene” / Consulta Excm. Corte Suprema “sí hubo” / Asistencia / Antecedentes de Hecho / Discusión en General / Votación en General / Texto / Acordado / Resumen Ejecutivo.

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, tiene el honor de informar el proyecto de ley de la referencia, iniciado en moción de los Honorables Diputados señoras, Catalina Del Real Mihovilovic, Francesca Muñoz González, y señores Jaime Araya Guerrero, Diego Schalper Sepúlveda y Jorge Alessandri Vergara, y los ex Diputados señoras Yovana Ahumada Palma y Sofía Cid Versalovic, y señores José Miguel Castro Bascuñán y Andrés Jouannet Valderrama, además del entonces Diputado y actual Senador señor Andrés Longton Herrera, respecto del cual, se ha hecho presente la urgencia de “discusión inmediata”.

Se hace presente que, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento de la Corporación, la Comisión discutió solo en general esta iniciativa de ley, la que resultó rechazada por la mayoría de sus integrantes (3x2).

OBJETIVO DEL PROYECTO

Tipificar como delito el ingreso clandestino al territorio nacional, por un paso no habilitado o eludiendo el control migratorio.

CONSTANCIAS

- Normas de quórum especial: Sí tiene.

- **Consulta a la Excma. Corte Suprema:** Sí hubo.

- - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Se hace presente que, el artículo 1° y el artículo 2° de la iniciativa contienen normas de rango orgánico constitucional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 77 de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 66 de la misma Carta Fundamental.

CONSULTA EXCMA. CORTE SUPREMA

Se hace presente que la Sala del Senado ofició solicitando el parecer de la Excelentísima Corte Suprema respecto del proyecto de ley en estudio, en cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 77 de la Carta Fundamental y por el artículo 16 de la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, toda vez que dicha iniciativa incide en la organización o atribuciones de los tribunales de justicia.

El Máximo Tribunal remitió su opinión, en torno al proyecto de ley en estudio, mediante [Oficio N°241-2024](#), de fecha 30 de julio de 2024.

- - -

ASISTENCIA

- Senadores y Diputados no integrantes de la Comisión:

El ex Diputado y actual Honorable Senador señor Andrés Longton; los Honorables Senadores señores Juan Luis Castro y Enrique Lee.

- Representantes del Ejecutivo e invitados:

Del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, la ex Ministra señora Carolina Tohá; la ex Coordinadora legislativa de la Subsecretaría del Interior señora Ana Lya Uriarte; y el ex Jefe Jurídico Legislativo señor Rafael Collado González.

Del Servicio Nacional de Migraciones, el ex Director Nacional señor Luis Thayer, el entonces Jefe de Gabinete del Director señor Nicolás Torrealba; y el actual Director Nacional señor Frank Sauerbaum.

Del Instituto Nacional de Derechos Humanos, el Director señor

Yerko Ljubetic.

De la Policía de Investigaciones de Chile, el Subdirector de Inteligencia, Crimen Organizado y Seguridad Migratoria, Prefecto General señor Ricardo Gatica; el Jefe Nacional de Migraciones y Policía Internacional, Prefecto Inspector señor Ernesto León; y el Jefe de Jurídica, Prefecto Inspector (J) señor Daniel Solís.

De la Defensoría Penal Pública, la Defensora Nacional señora Verónica Encina.

Del Centro de Políticas Migratorias, el Director Ejecutivo señor Juan Pablo Ramaciotti.

Del Servicio Jesuita a Migrantes, la Directora Jurídica señora Gabriela Hilliger.

De la Fundación Libera, la Presidenta señora Carolina Rudnick.

De la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado, el académico señor Tomás Pascual.

De ACNUR, la Jefa de la Oficina Nacional señora Rebeca Cenalmor-Rejas.

- Otros

Del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, la entonces asesora señora Lesly Covarrubias y los asesores señora Carmen Castañaza y señor José Pablo Núñez.

Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, los asesores señores Bernardo Pérez, Fernando Castro, Diego Castillo, Vicente Riquelme y Carlos Valenzuela, y las asesoras señoras Isidora Venegas y Rosario Figueroa.

Del Servicio Nacional de Migraciones, el Jefe de Gabinete señor Fredy Vásquez y el periodista señor Luis Saavedra.

Del Instituto Nacional de Derechos Humanos, el abogado señor Nicolás del Fierro.

De la Defensoría Penal Pública, la Jefa de Comunicaciones señora Andrea González.

Del Centro de Políticas Migratorias, el señor Claudio Orrego.

De la Universidad Alberto Hurtado, la académica señora Macarena

Rodríguez.

De la Biblioteca del Congreso Nacional, la investigadora señora Gabriela Dazarola.

Asesores parlamentarios: del Honorable Senador señor Esteban Velásquez, los asesores señores Mauricio Vásquez y Sebastián León, y la asesora señora Magaly Fuenzalida; del Honorable Senador señor Iván Moreira Kuschel, el asesor señor Alejandro Mera; del Honorable Senador señor Becker, los asesores señores Rodrigo Sierra y Fabián Mateluna; del Honorable Senador señor Trisotti, la asesora señora María José Contreras; del Honorable Senador señor Longton, las asesoras señoras Constanza Rebolledo y Cristina Rebolledo, y los asesores señores Claudio Pimentel y Sebastián Alfaro; del Honorable Senador señor Castro, las asesoras señoras Teresita Fabres y Ayelen Chanampa; del Honorable Senador señor Lee, el asesor señor Sergio Mancilla; de la Honorable Senadora señora Astudillo, las asesoras señoras Macarena Astorga, Camila Castillo, Melissa Mallega y Jessica Rodríguez, y los asesores señores Diego Montoya y Hermes Ortega; de la Honorable Senadora señora Luz Ebensperger, la asesora señora Paola Bobadilla; de la Honorable Senadora señora Paulina Vodanovic, los asesores señores Jaime Morales y José Poblete.

Del Comité Partido Socialista, las asesoras señoras Melanie Moraga, Macarena Astorga y Francisca Arenas, y los asesores señores Patricio Rojas y Cristian Durney.

Del Comité Unión Demócrata Independiente, la asesora señora Cristina Pinochet y los asesores señores Fernando Castro y Tomás Morales.

Del Comité Renovación Nacional, los asesores señores Sebastián Amado y Ronald Von Der Weth.

Del Comité Republicano, los asesores señora Giselle Vergara y señores Guillermo Montt y Rodrigo García.

De Ideas Republicanas, los asesores señora Sofía Mackenna y señor Rodrigo García.

De la Fundación Jaime Guzmán, la asesora legislativa señora María Ignacia Navarro.

De la Asociación Chilena de Municipalidades, el Director de la Unidad de Seguimiento Legislativo señor Miguel Moreno.

De Radio Bío-Bío, el periodista señor Gonzalo Olguín.

El periodista señor Igor Ibarra.

- - -

ANTECEDENTES DE HECHO

Para el debido estudio de este proyecto de ley, se ha tenido en consideración la [Moción](#) de los Honorables Diputados señoras, Catalina Del Real Mihovilovic, Francesca Muñoz González, y señores Jaime Araya Guerrero, Diego Schalper Sepúlveda y Jorge Alessandri Vergara, y los ex Diputados señoras Yovana Ahumada Palma y Sofía Cid Versalovic, y señores José Miguel Castro Bascuñán y Andrés Jouannet Valderrama, además del entonces Diputado y actual Senador señor Andrés Longton Herrera.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL¹

A.- Presentación del proyecto de ley.

Al iniciar el estudio del proyecto de ley en informe, la Comisión recibió en audiencia **al entonces Director Nacional del Servicio Nacional de Migración y Extranjería, señor Luis Thayer**, quien señaló que realizaría una introducción sobre la iniciativa, pues el tema se ha discutido en varias ocasiones, y que espera sintetizar los puntos de vista del Servicio.

En primer término, expresó que comparten la preocupación y está de acuerdo en la necesidad de establecer un sistema de control migratorio más eficiente y que sea capaz de enviar señales claras respecto del ingreso irregular y de la comisión de faltas migratorias.

Indicó que, si bien compartían el sentido más profundo del proyecto en estudio, les parece poco eficiente tanto en términos de enviar una señal clara como en términos de la implementación de sanciones migratorias, particularmente en lo relativo a la expulsión administrativa y la reconducción.

Agregó que entre los años 2022 y 2024, hasta el viernes anterior a esta presentación, de acuerdo con los datos de la Policía de Investigaciones (PDI) se han producido doce mil reconducciones, y que, de aprobarse esta moción, generaría una disyuntiva a la policía sobre si reconducir o no, debido a que esas personas estarían ahora cometiendo un delito.

Señaló que la iniciativa establece que en aquellos casos donde no se pueda reconducir la persona será puesta a disposición de los tribunales

¹ A continuación, figura el link de cada una de las sesiones, transmitidas por TV Senado, que la Comisión dedicó al estudio del proyecto:

[11 de junio de 2024](#); [23 de julio de 2024](#); [7 de enero de 2025](#); [14 de abril de 2026](#); [15 de abril de 2026](#); [20 de abril de 2026](#); [21 de abril de 2026](#) y [22 de abril de 2026](#).

pero que como las razones por las cuales ella no puede ser reconducida son variadas, -como pudieran ser que la policía del país vecino no la reciba, que la persona escape u otros múltiples factores como la hora o las condiciones climatológicas-, estaríamos frente a la construcción de un delito que depende de distintas condiciones específicas, lo que estimó problemático desde el punto de vista de las policía, que se enfrentará a la disyuntiva de reconducir o cumplir su obligación procesal, ante un delito flagrante, de poner la persona a disposición de los tribunales.

Sobre este primer punto, el señor Director sugirió a voces especializadas, como las policías de Carabineros e Investigaciones, que son las encargadas de realizar las reconducciones.

En cuanto a su efecto como señal, indicó que el ingreso irregular estuvo penalizado hasta febrero de 2022, lo que en la práctica no sirvió para reducir los ingresos clandestinos. Agregó que entre el 2018 y febrero de 2022 se registraron noventa y un mil denuncias por ingreso irregular, y de las nueve mil que se judicializaron no existió ninguna condena, o muy pocas, por lo que -a su juicio- no resulta ser una herramienta eficiente en términos de control migratorio ni de persecución penal.

Enseguida consultó que pasaría con las expulsiones administrativas por causal de ingreso irregular que decreta el Director del Servicio Nacional de Migración.

Informó que en la Dirección hay cuarenta mil denuncias de la Policía de Investigaciones, y que en algunas de ellas ya se ha iniciado la expulsión pero que, de aprobarse esta ley, las tendría que poner a disposición de los tribunales porque ahora su conducta será un delito.

Señaló que, en su opinión, eso generaría una dualidad compleja que no está resuelta en la propuesta legislativa.

Sobre las denuncias por ingreso irregular, expresó que fueron 30.000 o 40.000 en los años 2022 2023, y que implicarían una sobrecarga de la persecución penal por lo que estimó necesario oír al Ministerio Público en este proyecto y también evaluar la constitucionalidad de la propuesta, en términos que puede significar irrogar nuevos gastos en la materia indicada, principalmente en las regiones del norte, donde está el foco de las denuncias por ingreso irregular.

Agregó que en el proyecto existen propuestas interesantes y que le parece pertinente rescatar, como lo es la idea de que las penas sustitutivas para los extranjeros estén agotadas a la expulsión.

Indicó que muchos extranjeros que están cumpliendo condena por delitos de la [ley N° 20.000](#), que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes

y sustancias psicotrópicas, que no pueden ser expulsados, e incluso pueden terminar de cumplir su condena en libertad vigilada, por lo que le parece que el proyecto propone una interesante solución en cuanto a reforzar la idea de la expulsión judicial a todo evento para el caso de condenas de extranjeros.

En relación a las personas que no pueden ser reconducidas y que son detectadas ingresando irregularmente al país, expresó que se debe buscar una herramienta administrativa y policial más eficiente para obligarlas a comparecer ante la policía y autoridades migratorias, idealmente ante la policía, porque pueden existir temas de seguridad que para los funcionarios del Servicio de Migración y Extranjería pueden ser complejas de resolver directamente.

Consideró necesario hacerse cargo del problema de las personas que ingresan irregularmente cuando no pueden ser reconducidas, ya que como el procedimiento de expulsión es muy largo deriva en que las personas desaparecen, no se conoce su destino, por lo que es necesario buscar una fórmula para reforzar el control de las policías para que esas personas cumplan con su deber de comparecer ante la autoridad.

El ex asesor del Ministerio del Interior, señor Rafael Collado, dijo que desde el punto de vista del derecho penal el proyecto en discusión plantea en los hechos la derogación orgánica del procedimiento de expulsión administrativa que está vigente en la ley de migración y extranjería, pues establece un delito, establece normas especiales de flagrancia, reglas de procesamiento, es decir, en gran parte lo reemplaza por un procedimiento penal, decisión que en que ve algunos problemas incluidos los relacionados con su redacción.

El proyecto propone un nuevo artículo 119 bis que crea el delito de ingreso clandestino, después el de reingreso y además el de ingreso con documento falso, etc.

En cuanto al ingreso clandestino como delito, se señala una regla clara y manifiesta: que señala que la expulsión de la persona, que puede llevarse a cabo por diferentes mecanismos, administrativos o judiciales, sólo puede llevarse a cabo una vez cumplida la pena, que sería la regla general y luego el proyecto establece una serie de excepciones a esa regla, pero de carácter procesal penal.

Indicó que, de consagrarse esta regla, la norma sobre reconducción en los primeros diez kilómetros queda inhabilitada pues, bajo la lógica de lo que está aprobado, frente a un delito flagrante se debe cumplir con la obligación de llevar al autor del delito frente a un tribunal tal como lo establece el código procesal penal, pero al mismo tiempo existe el deber de reconducir si está a menos de 10 kilómetros de la frontera, quedando los funcionarios expuestos a responsabilidad si no cumplen cualquiera de estas contradictorias obligaciones, sin que además la ley indique la solución respecto

del proceso penal iniciado y la obligación de denunciar los delitos, ya que no existe el abandono del proceso penal.

Agregó que el proyecto no señala qué ocurre con el reconducido si existe un delito, lo cual pone a las policías en un doble deber, y tampoco establece cómo se soluciona esta situación.

Expresó que en los casos en que no exista condena por estos delitos la sanción administrativa además adolecería de los mismos cuestionamientos que se hacían respecto de las expulsiones dictadas conforme a la normativa migratoria anterior, por cuanto no se puede disponer la expulsión ante la ausencia de condena.

Destacó que la propuesta del Ejecutivo consiste en ingresar una indicación al proyecto en estudio, en caso que siga avanzando, con el objetivo de fortalecer el procedimiento de expulsión administrativa, establecer medidas de control reforzadas para que las personas, una vez expulsadas, tengan el deber de presentarse ante la autoridad administrativa, informar la forma en que van a salir del país y, si no tiene los medios, someterse a la forma de abandono del país que se realiza a través del Servicio Nacional de Migraciones y en el tiempo intermedio estar sometidos a medidas de control reforzado, y establecer un sistema con sanciones efectivas.

Por último, señaló que el proyecto que afecta particularmente al Ministerio Público y al Poder Judicial, pues se está creando un nuevo delito y sería interesante conocer la opinión de esas instituciones.

Enseguida, **la entonces Coordinadora Legislativa de la Subsecretaría Ministerio del Interior, señor Ana Lya Uriarte**, agregó que el proyecto contempla una situación que al Ejecutivo le parece preocupante, pues establece la posibilidad de la expulsión del territorio nacional y determina que desde que se acuerda esa expulsión como medida sustitutiva con la suspensión condicional, el extranjero será “internado” hasta la materialización de la medida de expulsión, de donde se debe entender que si se ha tomado esta decisión de la expulsión como una situación en paralelo a la suspensión condicional para que no ingrese en prisión, entonces esta internación es en un establecimiento distinto a un recinto carcelario y, en consecuencia, se debe poner atención en que esto implica importantes recursos porque esos establecimientos de internación no existen en la actualidad, por lo que reiteró su preocupación desde el punto de vista de la viabilidad y comprensión total de proyecto.

La ex Senadora señora Ebensperger dijo que lo que propone el proyecto no es nuevo pues la normativa anterior consideraba al ingreso clandestino como delito, y destacó que no estaba de acuerdo con la interpretación que presenta el Ejecutivo pues es claro que se prefiere la reconducción en el caso del ingreso clandestino.

Indicó que se debe priorizar la expulsión administrativa no obstante que el Gobierno insistentemente señala que son muy difíciles de materializar, y así han justificado la ausencia de ellas. Agregó que la misma ley anterior permitió materializar expulsiones en el Gobierno pasado, por lo que consideró que el problema de convertirse en delito es que termina con la expulsión administrativa porque los tribunales al acoger los recursos de amparo por tratarse de un delito el ingreso clandestino señalaban que no procedía la expulsión administrativa sin una sentencia condenatoria.

Expresó que el proyecto de ley puede ser perfeccionado y que el convertirlo en delito apunta a reconocer la grave situación migratoria que enfrenta el país dándole mayor importancia, pero que para que tenga viabilidad le parece necesario incluir normas que permitan que la autoridad administrativa pueda optar entre abandonar el proceso penal y expulsar administrativamente, o no hacerlo.

La Honorable Senadora señora Vodanovic señaló que esta materia es de gran interés por lo que el tema del ingreso de las personas al territorio nacional debe ser tratada con la seriedad que requiere. Agregó que existe la posibilidad de reconducir a algunos, en muy pocos casos, porque al final el problema grave que tiene Chile es el ingreso de extranjeros que no son de países limítrofes y, en consecuencia, se hace imposible la reconducción.

Dijo que la expulsión a otros países ha estado llena de problemas para ser materializadas, no obstante existir una clara voluntad del Gobierno en orden a ejecutarla, por lo que si bien esta norma puede tener una buena intención, se debe procurar no perjudicar el sistema vigente en distintos aspectos. Indicó que el sólo hecho de tomar detenidas a estas personas involucra tener una mayor capacidad carcelaria, capacidad que en el norte de Chile se encuentra colapsada.

Consideró necesario escuchar a todos los actores involucrados con rapidez, Poder Judicial, Ministerio Público en relación con las salidas alternativas y qué pasaría con las personas que quedarían custodiadas por el Estado de Chile en una situación intermedia, complejizando aún más la realidad existente, por lo que reiteró la necesidad de oír a las instituciones involucradas como Corte Suprema, Ministerio Público, Policía de investigaciones, otras instituciones que tuvieran que dar su opinión desde el punto de vista técnico y a Gendarmería.

El Honorable Senador señor Velásquez consideró que los ejemplos que se han dado por parte de las autoridades de Gobierno presentes han sido bastante contundentes e interesantes, porque la realidad indica que tal como está el proyecto, en caso de ser aprobado, generaría algunas complicaciones.

Estimó que el proyecto podría ser un gran avance recogiendo las recomendaciones entregadas por el Ejecutivo, más allá de los conceptos que cada uno tenga respecto de las diferentes materias abordadas y declaró estar de acuerdo con los invitados sugeridos por la Honorable Senadora señora Vodanovic.

El Honorable Senador señor Ossandón dijo que se trata de un proyecto que puede ser consensuado en una mesa técnica paralela porque implica resolver varios problemas, toda vez que existen muchas personas que deben ser expulsadas en tanto otras deben ser legalizadas, lo que es complejo según lo planteado por el Ejecutivo, pero que debe resolverse, de lo contrario se generará un problema de pobreza enorme.

Señaló que se ha dicho que no es posible expulsar a las personas porque los países vecinos no los reciben, pero hizo presente que como miembro del Parlamento Andino² tiene una información distinta, en el sentido que a quienes no es posible recibir es a los nacionales de Venezuela porque no pertenecen a la Comunidad Andina³ (CAN), pero que en el caso de los bolivianos, ecuatorianos y colombianos, pueden ser expulsados por la vía terrestre y Perú y Bolivia que tienen las obligación de recibirlos como miembros de la CAN, pero esto en la práctica no ha operado.

El ex Director Nacional del Servicio Nacional de Migración y Extranjería, señor Luis Thayer, dijo que lo cierto es que Chile expulsa hacia todos los países de la región. Agregó que si se miran las cifras de expulsiones hacia Venezuela entre el año 2018 y mayo del 2024 estas corresponden a mil cuarenta y un venezolanos, y el 54% de ellos fueron expulsados en el año 2023 y lo que va de 2024, pues las expulsiones hacia ese país se producen todos los días.

Indicó que existe una dificultad para reconducir personas de terceros países hacia Bolivia, teniendo en cuenta que no todos son venezolanos. Señaló que normalmente se hacían expulsiones por tierra a los países vecinos y se entregaban las personas a las policías de esos países en la frontera, pero que en muchos casos vuelven a ingresar y por ello sacarlos vía aérea hacia las capitales es más efectivo que trasladarlos a las fronteras, para lo cual existe un convenio con la Fuerza Aérea y se están materializando las expulsiones.

² Es el órgano supranacional y democrático de la Comunidad Andina, único miembro del Sistema Andino de Integración cuyos representantes son elegidos/as por voto popular. Tiene como misiones: armonizar las leyes de la región; garantizar la participación ciudadana; fortalecer la integración andina y latinoamericana; regionalizar buenas prácticas de gobierno y políticas de Estado; así afianzar la identidad y la cultura andina. FUENTE: <https://www.parlamentoandino.org/index.php/nosotros/el-parlamento>

³ La Comunidad Andina, integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú es un organismo internacional líder en integración en el continente, que trabaja por el mejoramiento de la calidad de vida de 114 millones de ciudadanos andinos. FUENTE: <https://www.comunidadandina.org/quienes-somos/>

Sobre las expulsiones administrativas consideró importante destacar que en lo que va del año van doscientas cuarenta y seis, cifra que es superior a las realizadas en años anteriores.

El Honorable Senador señor Ossandón insistió en que gracias a la CAN es posible realizar muchas mas expulsiones administrativas por tierra, porque es conocido que diariamente se expulsan personas vía aérea, pero que ello además de ser un gran costo para el Estado no soluciona el problema, porque es un número muy pequeño de expulsados.

La ex Senadora señora Ebensperger indicó que nunca estaría disponible para regularizar a quienes han ingresado en forma irregular al país, salvo el caso de las reunificaciones familiares. En cuanto a los niños que ingresan en forma ilegal, no hay un procedimiento establecido y lamentablemente hay un uso y abuso de los menores en la frontera.

Señaló que en materia de reconducción es inexplicable que la Dirección Nacional de Migración tenga un oficio que prohíbe efectuar reconducciones vía Colchane a quienes no sean bolivianos, no obstante que al estar la reconducción establecida en la ley ello va en contra la norma expresa. Recalcó que lo que se debe hacer es desincentivar la migración clandestina, de modo que si se comienza a regularizar se hace un llamado a que vengan migrantes irregulares, no existiendo un incentivo para ingresar en forma legal.

Subrayó que la Región de Tarapacá está desbordada con la migración irregular lo que afecta gravemente el sistema escolar, entre otros aspectos.

El Honorable Senador señor Ossandón dijo que en la actualidad hay un plan que funciona a medias porque tiene un presupuesto vergonzoso y que es la protección a la infraestructura crítica del norte, pero que como sociedad se debe enfrentar lo que está y se debe buscar la solución.

La Honorable Senadora señora Vodanovic dijo estar de acuerdo con fortalecer las fronteras y agilizar los mecanismos de expulsión. Agregó que se debe analizar el proyecto de ley que analiza las expulsiones de personas que están en cárceles por la ley N° 20.000, lo que consideró importante porque las cárceles chilenas están sobrepasadas, por ello propuso oír al Subsecretario del Interior para conocer un panorama general de la situación de la migración en el país y de los recursos que se están invirtiendo y las razones para no expulsar vía terrestre, entre otras temáticas.

El entonces Director Nacional del Servicio Nacional de Migración y Extranjería, señor Luis Thayer, precisó que el problema con Bolivia no nace de una resolución del Servicio, sino que porque ese país no ha recibido nunca a personas reconducidas de terceros países, específicamente nacionales de Venezuela. Por tal razón, subrayó que antes de la resolución a

que ha hecho alusión la Honorable Senadora señora Ebensperger, la PDI entregaba a las personas en la frontera a la policía boliviana quien no los recibía y volvían a entrar al país.

El Honorable Senador señor Ossandón insistió en que existen formas de solucionar este problema a través de la CAN y mediante la adopción de otras medidas que deben ser discutidas y acordadas para terminar con la perpetuación de la pobreza y vulnerabilidad de las personas migrantes que están en Chile y viven y trabajan honradamente.

B.- Exposiciones de los invitados y debate suscitado en la Comisión con ocasión de ellas.

En sesión de 23 de julio de 2024, **el ex Diputado y actual Senador señor Andrés Longton**, indicó que el proyecto en estudio se aprobó por amplia mayoría en la Cámara de Diputados, aunque no estuvo exento de dificultades para aprobarlo en la Comisión de Seguridad Ciudadana de dicha Corporación, pero enfatizó que lo que se quiere lograr es un proyecto lo más coherente con lo que se busca hoy en día como país, que es limitar la migración irregular y generar conductos expeditos para poder expulsar a quienes ingresan irregular o ilegalmente a Chile.

Hizo presente que se ha argumentado que esta conducta era un delito hace algunos años, antes de la ley de Migración y Extranjería, y que ello no sirvió para evitar la migración ilegal, por lo que no tendría sentido tipificarlo como delito ahora. En tal sentido, subrayó que tal argumento no es aplicable por cuanto si bien la norma existía, en general no se aplicaba porque en Chile no hubo olas migratorias hasta finales del año 2013, principalmente porque Chile estaba absolutamente minado en sus fronteras por lo que naturalmente, había poco ingreso, pero además dijo que la norma no se aplicaba antes por razones políticas de los distintos países latinoamericanos, como Venezuela, y también lo que pasaba con Haití.

Continuó señalando que la norma que tipificaba esta conducta penalmente estaba contenida en un [decreto ley](#)⁴, por lo que había una decisión racional de no acusar o no formalizar a una persona que ingresaba ilegalmente porque la norma no cumplía con los principios de tipicidad y legalidad que establecía la Constitución, cosa que, si bien nunca llegó al Tribunal Constitucional, era algo que pasaba en la práctica.

Hizo presente que en Chile los últimos años, desde el 2022 hasta ahora, se han expulsado administrativamente a seiscientos noventa y una

⁴ Decreto ley N° 1.094 de 1975 del Ministerio de Interior, que establece normas sobre extranjeros en Chile.

personas al 5 de julio de este año, y judicialmente se han expulsado a mil novecientas treinta personas, en circunstancias que según datos de la Policía de Investigaciones han ingresado más de ciento ochenta mil personas, dato que se ha obtenido a partir de las denuncias y auto denuncias, sin considerar una cifra negra que se desconoce.

Indicó que en este caso se visualizan dos problemas, uno que tiene que ver con las fronteras y otro que tiene que ver con el trabajo que se está haciendo respecto a las expulsiones, cuyo índice es muy bajo. Dijo que el problema con las fronteras dice relación con la forma en que se aborda el desincentivo para que a Chile no vengan extranjeros de manera irregular, pues consideró que en la actualidad pareciera ser que sólo hay incentivos para hacerlo.

Precisó que cuando las personas ingresan por la frontera de manera irregular no tienen ningún tipo de sanción, si ingresan por Colchane no son reconducidos a Bolivia por una decisión de ese país, decisión que también fue formalizada en una resolución del director de Migraciones de abril del 2022 para no reconducir a Bolivia ciudadanos no bolivianos. Destacó que de las personas que ingresan por ese lugar más del 80% son de nacionalidad venezolana, y que el Ejército lo que hace es llevarlos para que se autodenuncien y luego sigan su camino dentro del país. Aseguró que ingresan a Chile, los trasladan, porque no es delito el trasladar a migrantes, se quedan un tiempo en el territorio nacional, ocupan sin ninguna dificultad y gratuitamente los servicios públicos, salud, educación, incluso con priorización en la Junta Nacional de Jardines Infantiles, y después de un tiempo se regularizan.

Recordó que hay un proceso de empadronamiento de más de ciento ochenta mil migrantes que ingresaron por pasos clandestinos, cuyo destino, según señaló, no se ha transparentado hasta ahora y que probablemente sea la regularización, da como resultado que venir a Chile sólo tenga beneficios y ningún costo.

Consideró que existe un problema real en las fronteras del país que no está siendo abordado, pues el mismo alcalde de Colchane dijo hace pocas semanas que a Chile ingresaban trescientos migrantes irregulares al día, situación que también conoce el crimen organizado.

A mayor abundamiento, reveló que un audio rescatado del juicio de “los gallegos” denota que ellos conocen a ciencia cierta lo fácil que es entrar y salir de Chile, pues el audio dice “estaba acá tirado Chile... para poder entrar, porque aquí tienen que puro auto denunciarse y te entregan al tiro un papel. Y nosotros con eso ya podemos entrar, y aparte que está la mano para entrar por Bolivia y entrar por Perú.”.

Enfatizó que el crimen organizado conoce perfectamente la ley, conoce perfectamente los procedimientos y sabe perfectamente que ingresar a

Chile no cuesta absolutamente nada, así como salir de él, por lo que pueden delinquir y salir de estos pasos fronterizos tranquilamente. Indicó que el Ejército poco puede hacer porque tiene un accionar acotado desde el punto de vista de lo extenso que son las fronteras (ochocientos kilómetros) por lo que su labor se reduce básicamente a trasladar al migrante para que se autodenuncie y siga su camino, porque además ellos no reconducen toda vez que esa labor la hacen las policías.

En este escenario, dijo, el proyecto en estudio es muy pertinente dada la importancia de tipificar el ingreso ilegal como delito, establecer una pena que va de 61 a 540 días, que más que buscar la cárcel lo que privilegia es la detención y la rápida expulsión.

Explicó que se establece un procedimiento donde se consideran dos excepciones al ingreso por paso clandestino para que las penas sean mayores: cuando existe un impedimento para poder ingresar, por ejemplo, la comisión de un delito en el país de origen y cuando la persona contaba con una expulsión previa, caso en que la pena sube; y cuando existe falsificación de instrumento público, es decir, se ingresa valiéndose de una identidad falsa, lo que también tiene una pena mayor. Agregó que esos son delitos que ya están tipificados y que eventualmente pueden dar lugar a cumplir una pena de cárcel, pero siempre va a proceder la expulsión una vez cumplida la pena.

Recalcó que se privilegia en todo momento la expulsión, siendo este procedimiento más rápido para cumplir tal fin porque que en Chile existen las expulsiones administrativas y las expulsiones judiciales y que ambas dependen de los gobiernos de turno, pero en las judiciales hay una orden perentoria de un tribunal que se tiene que ejecutar.

Hizo presente que a solicitud del gobierno la ley de Migración y Extranjería ya fue modificada en dos ocasiones. Una de ellas fue el año 2022, a raíz de que se planteó expresamente que había una dificultad para poder expulsar rápidamente. Añadió que el año 2022 se expulsaron solamente a treinta y un extranjeros, a pesar de que ingresaron cincuenta y dos mil personas a Chile.

Señaló que las modificaciones realizadas dicen relación con la forma de notificación que pasaron de ser presenciales a carta certificada y se amplió el plazo de detención para expulsar al extranjero de dos a cinco días, no obstante lo cual las expulsiones administrativas no subieron muy intensamente, pues el año 2023 hubo un poco más de trescientas y este año 2024 van en números similares, a pesar de que el mismo gobierno señaló que esos eran los dos problemas principales. Agregó que se estableció la excepción en el caso del refugio y en el caso de los niños, niñas y adolescentes.

Expresó que de acuerdo con el proyecto en estudio si no se puede realizar la reconducción o la devolución inmediatamente, la persona

pasa al control de detención respectivo en un tribunal y se le formaliza. Si se quiere aplicar la pena de multa, se establece un procedimiento monitorio que es más rápido para efectos de que inmediatamente el tribunal pueda decretar la pena y la orden de expulsión correspondiente. Si no puede pagar la multa el tribunal tiene que decretar igualmente la expulsión. Reafirmó que la idea es siempre terminar en la expulsión.

Destacó que se termina con la posibilidad de aplicar una pena sustitutiva por lo que la sanción será la expulsión a todo evento, y mientras se sustancia el procedimiento se considera un plazo de tres meses que podría ampliarse por tres meses más. Agregó que si se desconoce la identidad o la persona carece de documentos de identidad esa persona quedará en prisión preventiva, toda vez que se desconoce en ese caso quien está ingresando a Chile y que si se conoce su identidad y tiene documentos para acreditarla, esa persona va a poder ser habida para que eventualmente pueda ir al tribunal y se siga sustanciando el procedimiento judicial.

Resaltó que si la persona no tiene documentos de identidad es prácticamente imposible que se pueda seguir sustanciando un procedimiento en su contra, por lo que se establece la regulación de la prisión preventiva mientras no se resuelva su situación (tres meses ampliables por igual periodo).

Señaló que, de igual forma, se considera la suspensión condicional del procedimiento para dar la oportunidad a que la persona sea sobreseída en caso de reconocer el delito cometido, y al ser sobreseído va a terminar nuevamente en la expulsión, por lo que la persona será puesta a disposición de la PDI hasta que se proceda a su expulsión, entendiéndose que mientras ello no suceda va a tener que estar privada de libertad. Preciso que la excepción se da en el caso de la trata de personas, porque en contra de las víctimas de este delito no va a proceder ningún tipo de acusación y ahí se dictará el sobreseimiento definitivo.

Reiteró que con este procedimiento se logran acelerar las expulsiones entendiéndose que en la actualidad las expulsiones judiciales, al haber un mandato por parte de un tribunal, los gobiernos de turno independientemente del color político tendrán que ejecutarlas de manera más expedita, más rápida, porque la realidad es que hay un 8% de migrantes viviendo en Chile de los cuales un 14% ha cometido delitos y un 14% está en las cárceles, lo que se traduce en un porcentaje muy alto, en especial, en las cárceles del norte del país.

Dijo que en Tarapacá alrededor del 52% de los internos son extranjeros y además pertenecen a bandas criminales tremendamente violentas, por lo que no se debe perder de vista que se está conviviendo con una delincuencia que no tiene precedentes en Chile, que cambió la forma en que se vive, la forma de relacionarse, y que está generando un tremendo daño a la sociedad con la comisión de delitos importados y cometidos por personas

con un alto poder de fuego.

Sostuvo que las fronteras del país hoy están convertidas en un pasadizo no solamente de delincuentes, sino que también de contrabando de armas, lo que sumado a una mirada condescendiente que ha existido en los últimos años ha significado que el descontrol sea mayor, por lo que, si bien este proyecto no es la única medida para desincentivar el ingreso irregular a Chile, es una medida muy importante.

Agregó que junto con implementar este proyecto de ley se debe insistir en una fiscalización más intensa por parte de la Policía de Investigaciones respecto de personas que tienen órdenes de expulsión vigente, que es algo que prácticamente no se hace, y también aumentar la fiscalización a empleadores que contratan a migrantes irregulares, lo que como es muy deficiente ha normalizado contratar a irregulares fuera de la ley, lo que tiene una sanción muy baja que equivale a una pena de multa que en ocasiones es fácil de pagar, siendo mayor el beneficio de seguir contando con migrantes irregulares.

Destacó que lo anterior ha significado una saturación de los servicios públicos, mayor hacinamiento y empobrecimiento de la población presente, por lo que consideró relevante avanzar en esta línea porque si no se termina con los incentivos el país va a seguir siendo un paraíso para quienes quieran huir de sus países o bien venir a delinquir.

Enseguida, **el ex Jefe Jurídico del Ministerio del Interior, señor Rafael Collado**, señaló que tanto la señora Ministra del Interior como el Director de Migraciones expusieron la postura del Gobierno en esta materia en una sesión anterior, por lo que se está trabajando de cara a lo que podría ser una potencial indicación en caso de que el proyecto avance. Agregó que para el Ejecutivo también es una preocupación mejorar y hacer mucho más eficiente el procedimiento de expulsión administrativa, que está regulado en la ley N° 21.325 y que no tiene una posición favorable para la tipificación del ingreso clandestino como delito.

Destacó que se ha pensado en hacer más eficiente el procedimiento de expulsión generando, dentro de la idea matriz de este proyecto, un procedimiento que permita establecer el deber de irse del país, que es algo que es bien simbólico pero que hoy no existe, y establecer plazos acotados para que las personas que sean expulsadas tengan que presentarse a la autoridad y decir cómo van a abandonar el país, toda vez que ese es el objetivo de la resolución administrativa que dicta el Servicio Nacional de Migraciones.

La entonces Senadora señora Aravena señaló que en muchas ocasiones los problemas complejos requieren soluciones también complejas. Dijo que Chile ha tenido una historia muy favorable a la migración, es un país

de migrantes, pero que la situación actual es muy problemática porque involucra la seguridad nacional y amenaza el Estado de Derecho en algunas regiones, porque se está haciendo imposible controlar la situación producto de una criminalidad nunca antes vista que requiere decisiones drásticas.

Consideró que todo lo que se ha hecho en materia administrativa resulta siempre menor a la cantidad de migración ilegal que hoy día está ingresando por diferentes pasos al país debido a nuestra situación geográfica compleja y a que el país no estaba preparado para una migración extensa y abundante, ni para el nivel de criminalidad que algunas de estas personas trajeron.

La ex Senadora señora Ebensperger consideró que falta la intención del Gobierno y la voluntad real para hacer expulsiones administrativas porque ha demostrado a lo largo de este tiempo que no la tiene, ya que, con la misma ley, y una peor, el Gobierno anterior, que tampoco expulsó mucho, expulsó hartos más que este Gobierno, lo que demuestra la falta de intención.

Sobre el proyecto dijo estar de acuerdo en principio, porque es un proyecto bien intencionado, pero que debe verse con cautela porque podría terminar en la práctica con la expulsión administrativa. Agregó que antes de la nueva ley, cuando efectivamente el ingreso irregular sí estaba catalogado jurídicamente como delito, en el 90% de los casos en que estaba firme un decreto de expulsión administrativa cuando se notificaba al migrante para ser expulsado este interponía un recurso de amparo, y en todos, la Corte Suprema terminaba acogiéndolo pues señalaba que al ser el ingreso clandestino un delito no procedía la expulsión administrativa mientras no hubiera una sentencia condenatoria por el delito de migración clandestina, es decir, sin condena no había delito y en este caso sería algo similar.

Reiteró que puede mejorarse porque tal como está no va a cumplir su fin, de modo que propuso que se incluya un artículo que establezca que la autoridad administrativa pueda optar ya sea por seguir el proceso penal o por expulsar administrativamente, de manera que no existan excusas. En el mismo sentido, dijo que las medidas de resguardo no son suficientes porque en la práctica nunca más son habidas las personas en los domicilios que fijan.

Consideró que la medida más fuerte y eficiente para luchar contra el ingreso ilegal y desincentivarlo es la expulsión administrativa si además se considera que la persona a quien se le dicta un decreto de expulsión debe cumplirlo en forma inmediata, pudiendo interponer los recursos desde su país de origen, con lo que se resguarda el debido proceso.

Criticó la expulsión judicial porque conforme al [Convenio de Estrasburgo](#) ella se consideraba como pena conmutativa siempre que la persona cumpliera en su país lo que le quedaba de pena, lo que no se ha intentado aplicar, aunque tiene el inconveniente que necesita el acuerdo del

condenado. Estimó que era necesario que el Ejecutivo evaluara todos estos elementos.

El Honorable Senador señor Velásquez dijo que en el norte siempre ha existido bastante migración y que se debe ir ponderando el debate para llegar a ciertas posiciones comunes, considerando que en el mundo actualmente existen corrientes migratorias con poco control.

Solicitó reflexionar en el sentido que ojalá en el futuro, cuando vuelvan los canales de la cordura en el planeta, se recuerde a Chile como un país con muchos beneficios para migrar sin transgredir ciertos valores básicos de convivencia.

El entonces Jefe Jurídico del Ministerio del Interior, señor Rafael Collado, señaló que la propuesta del Ejecutivo es crear un mecanismo de deberes y no sólo de derechos que considere un sistema reforzado de expulsiones administrativas. Agregó que la migración es distinta del delito, -no todas las personas migran para cometer delitos- y estimó que entrar a Chile por un paso irregular no es suficiente para elevarlo a la categoría de delito. No obstante, aseguró que el Gobierno entiende que es un problema, pero que es una figura administrativa la que tiene un mejor camino.

La ex Senadora señora Aravena recalcó que el proyecto tiene su idea matriz, y que si bien comprende la postura del Ejecutivo en el sentido que la migración puede que no sea necesariamente un delito en sí mismo, es necesario tener presente que Chile es un país en vías de desarrollo que tiene una capacidad de carga en término de atender los derechos humanos de quienes habitan en un territorio, derecho humano que implica alimentación, vivienda, educación, salud, transporte y muchos otros más que le permiten a las personas vivir en dignidad, por lo que si un país no logra dimensionar su capacidad de recibir migrantes puede terminar cometiendo un desastre humanitario, estimando que tan importante como no criminalizar la migración es asumir la responsabilidad de recibir sólo a los migrantes que puede atender.

La ex Senadora señora Ebensperger manifestó estar en contra de la migración clandestina y que señaló su disposición a adoptar las medidas que sean más eficientes para combatirla, reiterando que el proyecto como está podría hacer más difícil la expulsión administrativa pero que lo apoyaría si se convence que es lo mejor.

En sesión de 7 de enero de 2025, **el ex Director Nacional del Servicio Nacional de Migración y Extranjería, señor Luis Thayer**, reiteró que el proyecto aborda la penalización del ingreso irregular, fue aprobado por la Cámara de Diputados y actualmente se encuentra en su segundo trámite, y que este proceso avanza en paralelo al trámite del proyecto de ley

misceláneo⁵, que incluye disposiciones relacionadas con el ámbito penal. Precisó que estas normas se centran en la modificación de la legislación sobre extranjería y en cambios al Código Penal.

Consideró importante mencionar que pronto se discutirá el proyecto presentado por el Honorable Senador señor Quintana, que propone que el ingreso irregular sea considerado como una circunstancia agravante en la comisión de un delito, pues en el contexto del proyecto de ley misceláneo que hoy se vota en el Senado se establece que la condición irregular no se limita al ingreso irregular, sino que también abarca situaciones de irregularidad que surgen cuando un turista se queda sin visa o cuando una persona con visa temporal pierde su estatus.

Subrayó que existen diversas iniciativas en discusión y que la penalización del ingreso irregular ya lleva tiempo en debate. Al respecto recordó que, en el decreto ley N°1.094, esta penalización estaba contemplada y que en la antigua ley migratoria el ingreso irregular era considerado un delito, lo que brinda cierta experiencia en la materia.

Enseguida, señaló que identificada varias dificultades en el actual proyecto, expresando que la mejor estrategia para desincentivar el ingreso irregular y hacer más eficaces las expulsiones de extranjeros que infringen la normativa migratoria, o cometen delitos, es a través de la vía administrativa y no de la penal porque este enfoque no sólo es más eficiente, sino que también debería ser el que se fortalezca. Agregó que la penalización del ingreso irregular podría generar una sobrecarga en la burocracia del sistema judicial, complicando los procesos de expulsión que podrían resolverse de manera más eficiente por la vía administrativa.

Además, aseguró, el proyecto presenta otras complicaciones, como, por ejemplo, el caso de las reconducciones, porque de acuerdo a la norma la policía deberá decidir si remitir a una persona que ha ingresado irregularmente al Ministerio Público para abrir una causa penal o reconducirla al país de origen, señalando que esa ambigüedad deja a las fuerzas policiales en una posición complicada y podría generar confusiones sobre si deben procesar el delito de ingreso irregular o proceder con la reconducción.

Señaló que esta incertidumbre necesita ser discutida con mayor profundidad, especialmente con Carabineros y las Fuerzas Armadas que son las instituciones encargadas del control migratorio en pasos no habilitados, toda vez que, como se dijo, la falta de claridad sobre cómo actuar podría dificultar los procesos de reconducción.

⁵ Boletín N°16.072-06, que modifica la ley N° 21.325, de Migración y Extranjería, y otros cuerpos legales, en las materias que indica.

http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=16072-06

Hizo presente que Chile ha firmado un acuerdo de reconducción con Bolivia, que está en proceso de implementación y fortalece las capacidades administrativas en el control de fronteras, evitando que la penalización del ingreso irregular lo convierta en un proceso menos eficiente. En tal sentido, para avanzar en esta materia, propuso que el proyecto misceláneo⁶ contemple mecanismos de control reforzado para aquellos que ingresen irregularmente y no puedan ser reconducidos de inmediato, lo que podría incluir medidas como arresto administrativo o control reforzado, que resultarían más efectivas que la penalización del ingreso irregular, que frecuentemente culmina en procesos judiciales, con escasas condenas.

En síntesis, indicó, desde el punto de vista del Ejecutivo el proyecto en estudio presenta dificultades que podrían resolverse mejorando el proyecto de ley misceláneo (Boletín N° 16.072-06) y fortaleciendo las capacidades administrativas, lo que permitiría avanzar hacia un control migratorio más efectivo y, al mismo tiempo, reducir el ingreso irregular, que es el objetivo de esta iniciativa. Sin embargo, reiteró que no considera la penalización como la solución más adecuada para abordar este problema.

El Honorable Senador señor Ossandón consultó si el acuerdo recientemente firmado con Bolivia indica la necesidad de establecer un protocolo que defina los procedimientos correspondientes, dado que actualmente la expulsión administrativa es prácticamente ineficaz y, aunque se pueda llevar a cabo, en la práctica se traduce en un número muy reducido de personas expulsadas.

En tal sentido, preguntó cuándo estará disponible ese protocolo y si el gobierno boliviano se compromete a aceptar a los grupos de personas que sean detenidos en la frontera norte y que provengan de Bolivia, porque el problema actual es que en muchas ocasiones no los aceptan. Insistió en que, aunque se hable de un procedimiento, en la práctica, cualquier acción que se tome en Chile resulta en que estas personas quedan en la calle, libres y en situación irregular, de ahí la importancia que el gobierno boliviano se comprometa a recibir a estas personas.

El entonces Director Nacional del Servicio Nacional de Migración y Extranjería, señor Luis Thayer, precisó que el acuerdo establece que si una persona es detectada ingresando irregularmente y se encuentra dentro de los 10 kilómetros de la frontera, ya sea boliviana o de un tercer país, esta podrá ser reconducida. Dijo que esto aplica tanto a ciudadanos que hayan ingresado de manera regular como irregular a ese país y si la persona es detectada por la policía chilena se seguirá el mismo procedimiento que se aplica actualmente en la frontera con El Perú, así como el que se utiliza con ciudadanos bolivianos.

⁶ http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=16072-06

Manifestó que el proceso implica que Carabineros y las Fuerzas Armadas al detectar a la persona en los pasos no habilitados la entregan a la Policía de Investigaciones (PDI), que levanta un acta y la entrega a la contraparte boliviana. Enfatizó que este acuerdo ya establece la reconducción para ciudadanos de terceros países.

Hizo presente que el protocolo que se definirá no sólo se aplicará a chilenos y bolivianos sino también a ciudadanos de terceros países, incluyendo a aquellos que no tengan un ingreso registrado en Bolivia. Dijo que, para resolver este aspecto se ha planteado realizar un registro biométrico a las personas sin registro previo en Bolivia, lo cual está contemplado en el acuerdo, y de esta manera Bolivia acepta recibir a personas de terceros países reconducidas, independientemente de cómo hayan ingresado a su territorio.

En cuanto al protocolo, subrayó que se han dado un plazo de sesenta días, pero que, en todo caso, el acuerdo establece que debe existir un indicio razonable de que la persona proviene de ese país, lo que puede incluir una declaración, una fotografía o un registro de cámara. Destacó que se están definiendo estos aspectos que son fundamentales para la implementación del protocolo.

Consideró importante destacar que nunca se llevará a cabo una reconducción si la policía del país vecino o el Estado no están dispuestos a recibir a las personas y que, con este acuerdo, se establece la voluntad y disposición del Estado boliviano para aceptar a los reconducidos.

Mencionó que los procedimientos de reconducción ya están funcionando y que el año pasado se recondujeron a cuatro mil ciento ochenta y seis personas, y en el año anterior alrededor de seis mil. Recalcó que desde el inicio de este Gobierno, se han reconducido casi catorce mil personas, incluyendo bolivianos y peruanos, así como ciudadanos argentinos.

Hizo presente que este es un procedimiento que las policías conocen y realizan habitualmente y que la única diferencia es que ahora se comenzará a aplicar con ciudadanos de terceros países que ingresen a Chile a través de Bolivia, algo que hasta ahora no había ocurrido.

El Honorable Senador señor Ossandón solicitó el envío del documento para poder revisarlo y consultó si es cierto que en el mismo se establece el compromiso de ejecutar en quince días la posibilidad de otorgar una visa Mercosur a los bolivianos que vengan a trabajar.

El ex Director Nacional del Servicio Nacional de Migración y Extranjería, señor Luis Thayer, dijo que el acuerdo se orienta a desincentivar y terminar con el ingreso irregular generando las condiciones para que las personas que vienen a Chile lo hagan de manera regular. Insistió en que lo que

se busca es que quienes actualmente ingresan irregularmente lo hagan de forma regular.

Agregó que este enfoque se alinea con un acuerdo firmado en septiembre de 2023, que establece la gratuidad del permiso MERCOSUR para las personas bolivianas y, en el marco de las negociaciones con la contraparte en Bolivia, se acordó que las solicitudes de residencia bajo el MERCOSUR se tramitarían en un plazo de quince días para los bolivianos, lo cual también está contemplado en el acuerdo.

El Honorable Senador señor Ossandón preguntó si el acuerdo comenzará a aplicarse inmediatamente después de la implementación del protocolo o en otro momento, pues ello implica que se deberá reforzar el equipo y los recursos, toda vez que el proceso actualmente se demora seis meses.

El ex Director Nacional del Servicio Nacional de Migración y Extranjería, señor Luis Thayer, afirmó que el principal desafío que enfrenta el Servicio Nacional de Migraciones en la implementación de este acuerdo es la tramitación de las residencias dentro del plazo establecido. Agregó que se trata de un compromiso que Chile asumió con la contraparte, al igual que ellos han aceptado el compromiso de recibir a ciudadanos de terceros países.

Dijo que es evidente que esto requerirá un esfuerzo significativo por parte del Servicio Nacional de Migraciones, pero que existe la decisión de cumplir cabalmente con el acuerdo.

El Honorable Senador señor Ossandón consultó si ese acuerdo busca abordar la situación de las aproximadamente tres mil personas que están en Chile trabajando y que ingresaron de manera irregular, ya sea por demoras, falta de acceso o por no poder costear la visa Mercosur.

Dijo que en lugares como Melipilla hay comunidades completas de bolivianos que están trabajando en la cosecha y que son un aporte significativo para Chile, pero que, sin embargo, para regularizar su situación, tendrían que regresar a Bolivia y luego volver a Chile. Consideró fundamental saber si este acuerdo contempla soluciones para este grupo de trabajadores, ya que no se trata de delincuentes sino de personas que contribuyen a la economía, como las que cosechan uva en Copiapó, que se encuentran en una situación similar y desesperada.

El entonces Director Nacional del Servicio Nacional de Migración y Extranjería, señor Luis Thayer, indicó que se ha realizado un esfuerzo significativo para implementar cambios normativos y acuerdos que faciliten un flujo ordenado de trabajadores en el sector agrícola, porque muchas de estas personas vienen a trabajar y regresan después de finalizar la temporada. Añadió que se ha viajado a Bolivia y llevado a cabo capacitaciones

para que se solicite la residencia y se puedan evaluar adecuadamente los antecedentes.

Destacó que el Servicio Nacional de Migraciones a menudo es criticado por los tiempos de tramitación, y esto se debe a que, por cada visa que se procesa se requiere un informe policial de la persona, se verifican los antecedentes y se asegura que los certificados estén debidamente apostillados. Además, dijo que, si se presenta un contrato, este debe estar validado por el consulado, de manera que cada solicitud es analizada de manera rigurosa.

En cuanto al compromiso de tramitar las residencias en quince días, aclaró que según las normas vigentes las personas que ingresan a Chile sin una visa otorgada deben recibirla fuera del país para que entre en vigencia, y aquellas que solicitaron una visa justo antes de viajar y entraron con ella no otorgada deben salir del país y regresar para que esa visa sea válida. Subrayó que esta normativa no se modifica con el nuevo acuerdo.

El Honorable Senador señor Ossandón preguntó por la situación de las personas que desean salir de Chile por cuanto se enfrentan a muchas dificultades, como le ocurrió a un ciudadano argentino cuyo permiso de residencia se había vencido y no lo dejaron abordar el bus que lo llevaría a su casa a menos que pagara una multa, lo que lo obligó a buscar ayuda para pagar una suma considerable. Dijo que esto refleja una contradicción pues se dice que los migrantes deben irse pero se les impone una penalización que puede llevarlos a optar por alternativas irregulares, lo que hace necesario encontrar soluciones para facilitar el regreso de quienes ingresaron legalmente y evitar que los migrantes se enfrenten a este tipo de problemas.

El ex Director Nacional del Servicio Nacional de Migración y Extranjería, señor Luis Thayer, señaló que las personas que incurren en la infracción de sobreestadía irregular están sujetas a una multa de acuerdo con la normativa vigente, lo cual significa que cualquier persona que se encuentre en situación irregular en el país debe ser multada. Agregó que, si una persona no dispone del dinero para pagar la multa, tiene la opción de calcular el monto correspondiente y salir del país con una prohibición de ingreso, de modo que, si realizan el pago de la multa dentro de los seis meses, desde su país de origen y a través de la plataforma correspondiente, se levantará la prohibición de ingreso señalada.

Enfatizó que no contar con los recursos suficientes para pagar la multa no constituye un impedimento para salir del país, al igual que haber ingresado de manera irregular no impide salir de forma regular.

El Honorable Senador señor Ossandón recalcó que muchas de estas personas viajan en buses, y que podría ser eficaz hacer una campaña previa para evitar que lleguen a esa instancia en que no los dejan viajar,

considerando que pueden irse sin pagar la multa, porque la realidad es que, aquellos que no tienen dinero quedan varados en Chile.

El Honorable Senador señor Kuschel consultó por lo que debe hacer un ciudadano boliviano que se encuentra en Osorno o Puerto Montt, que ha ingresado de manera irregular y está trabajando en alguna actividad, en el sentido de conocer el lugar a donde debe recurrir para acogerse a este tratado, y si es que puede hacerlo en Puerto Montt o debe trasladarse a Santiago.

El ex Director Nacional del Servicio Nacional de Migración y Extranjería, señor Luis Thayer, dijo que si una persona ha ingresado irregularmente al país su única opción es auto denunciarse y salir, porque al hacerlo recibirá una prohibición de ingreso que puede oscilar entre tres y cinco años si se considera un ingreso irregular. Señaló que esta persona tiene la posibilidad de apelar dicha prohibición en el consulado, siempre y cuando presente fundamentos válidos que serán evaluados, pero que, en general, deberá cumplir con la prohibición antes de poder solicitar una residencia regular.

Indicó que, en la actualidad no existe la posibilidad de acceder a una residencia dentro del país ni de eludir la sanción establecida por la legislación vigente para quienes ingresan de manera irregular.

La ex Senadora señora Ebensperger hizo presente que la vigencia del Estado de Derecho implica cumplir la ley, de modo que una persona que ingresa con visa y sabe que su visa vence en una fecha determinada debe estar consciente que debe salir del país ese día y, en caso contrario, asumir la consecuencia de pagar una multa.

Subrayó que si la respuesta a los problemas que enfrenta el país es ignorar las leyes entonces no tiene ningún sentido este u otros proyectos de ley, y que ingresar ilegalmente o permanecer irregularmente en Chile tras el vencimiento de una visa debe conllevar una sanción, porque si se perdona esa falta se está dando un mensaje a las demás personas en las mismas situaciones y es que pueden quedarse sin consecuencias, sin pagar multas.

Consideró fundamental el respeto por las leyes, en especial de la ley migratoria que fue debatida en esta misma comisión y en la Sala, así como también en Hacienda donde se intentó alcanzar consensos y acuerdos, aunque en algunos casos no se logró.

Insistió en que lo más grave es debilitar el Estado de Derecho, porque eso socava la democracia, por lo que consideró que no es prudente, lógico ni racional hacer un llamado a no cumplir la ley o a desestimar su importancia.

El Honorable Senador señor Ossandón se manifestó de

acuerdo con lo planteado sobre el Estado de Derecho pero recalcó que estas leyes no fueron diseñadas para afrontar la realidad de la inmigración en Latinoamérica, que ha sido abrumadora. En tal sentido indicó que, teóricamente, estas personas deberían ser expulsadas administrativamente, pero que por un tema de costos eso no es posible.

Destacó que muchas de estas personas no pueden pagar la multa y, al no poder irse por ese motivo, de aplicarse el Estado de Derecho al pie de la letra tendrían que ser expulsados, lo que implicaría gastar entre diez y veinte veces el valor de la multa.

Dijo entender la preocupación respecto a no crear incentivos para que la gente entre al país y cambie su estatus migratorio libremente, pero que al mismo tiempo se debe reconocer la realidad de muchas personas que son, en cierto sentido, ineludibles.

Señaló que, al plantear la necesidad de buscar soluciones a ese problema, que consiste en la situación de aquellos que desean regresar a su país, ya que muchas personas quieren volver a Venezuela, y si tienen el dinero para un pasaje aéreo pueden obtener un salvoconducto y marcharse, pero no pueden hacerlo por tierra porque no se les permite el paso, lo que complejiza la realidad que enfrentan.

Consideró que este es un problema que requiere una discusión más práctica y quizás una respuesta temporal que contemple la realidad actual en Chile, para evitar tener que enfrentar un grave problema de pobreza. A modo de ejemplo, señaló, en Melipilla, las condiciones de vida de muchos bolivianos son infrahumanas, pero ganan en un par de días más de lo que recibirían en un mes en Bolivia, pero sin acceso a cuentas bancarias y sin posibilidades de arrendar terminan en manos de delincuentes, viviendo en condiciones deplorables.

Subrayó que no estaba proponiendo una política migratoria estable sino que la búsqueda de soluciones concretas basadas en la realidad que se vive en las calles. Dijo no entender cómo se puede pedir a las personas que se auto denuncien, porque si las ciento ochenta mil personas lo hicieran ello no tendría ningún sentido, porque la autodenuncia debería ser un paso hacia una solución social.

Agregó que es necesario regularizar esta situación por la alta cantidad de migrantes en Chile, por lo que felicitó el trabajo que se está realizando con Bolivia y consideró que es fundamental que se acelere. En tal sentido, señaló que la Sociedad Nacional de Agricultura y Chile Fruta están colaborando en la difusión de información, ya que la brecha digital en Bolivia es significativa, por lo que sería ideal trabajar con Mercosur para simplificar el ingreso dado que muchas personas no son hábiles con la tecnología y, por ende, no pueden postular adecuadamente, siendo estas soluciones prácticas

que se pueden implementar.

El Honorable Senador señor Velásquez consideró interesante analizar las ventajas y desventajas de estos momentos de excepcionalidad porque hay una voluntad visible para este tema que tiene su razón de ser, toda vez que en la actualidad hay un sector del empresariado que necesita mano de obra y, como herramienta, es positivo explorar esta situación.

Señaló que lo mismo ocurre con el anuncio de las ciento ochenta mil personas para auto denuncia, porque ello constituye una buena oportunidad para empadronar y regularizar, porque si no se regulariza, los esfuerzos pierden sentido. Agregó que este ha sido un Gobierno que se ha atrevido a tomar decisiones, pero que también se debe atender a lo planteado por el Presidente de esta Comisión.

Indicó que los estados de excepción son precisamente eso: excepcionales, aunque a menudo se transforman en situaciones permanentes, pero que en este caso es útil tomar ejemplos gráficos ya que a veces por una ley teóricamente bien argumentada no se logra dar respuestas adecuadas, no sólo en este escenario sino en otros también, porque la realidad a menudo presenta otro panorama.

Compartió lo expresado en cuanto a que aunque hay miles de personas que pagarían la multa lo más probable es que se queden y enfrenten una segunda multa, por lo que instó a que se acote este y otros casos que se están revisando continuamente. Añadió que es necesario dilucidar de qué manera se puede abordar la situación de los migrantes permanentes del norte, particularmente en la región de Antofagasta, porque a veces en los territorios estos problemas pasan desapercibidos por diversas razones.

El Honorable Senador señor Ossandón manifestó su preocupación por una posible crisis social futura si no se aborda el tema de la regularización de migrantes, pues todo esto puede llevar a problemas de delincuencia, por lo que enfatizó la necesidad de buscar soluciones y ayudar humanitariamente a todas las personas.

La entonces Senadora señora Ebensperger hizo presente que Chile es un país construido por migrantes y que no hay región más multicultural que Tarapacá, ya desde la época del guano con la llegada de los chinos, pasando por la era del salitre, hasta la actualidad con la zona franca y su interacción con Perú y Bolivia. Indicó que todas estas migraciones, incluida la reciente llegada de profesionales venezolanos, han sido fundamentales para la sociedad, toda vez que la última ola de migración legal ayudó a mitigar la falta de especialistas y médicos durante la pandemia en el hospital de Iquique, por lo que siempre se ha reconocido, valorado y aceptado esta diversidad.

Sin embargo, prosiguió, la situación cambia con el ingreso masivo

de migrantes clandestinos, lo que plantea un desafío humanitario que mucho se ha discutido en numerosas ocasiones. Agregó que se ha dicho que muchos migrantes vienen huyendo de Venezuela, confundiendo refugio con migración, pero recalcó que no es posible creer que una persona con tres años de residencia definitiva en El Perú llegue a Chile a pedir refugio sólo por ser venezolana, pues claramente esa no es una situación de huida, y entre ellos hay quienes están involucrados en crímenes organizados y otros que vienen por necesidad.

Señaló que al analizar la situación socioeconómica del país se encuentra a niños y familias chilenas viviendo en tomas, sin acceso a agua potable, electricidad o alcantarillado, durmiendo en el suelo y careciendo de alimentos, en pleno siglo XXI, y que muchas de esas familias no tienen acceso a jardines infantiles ni a colegios y deben esperar por atención médica debido a que hay una prioridad de hecho hacia los migrantes clandestinos, lo que no se puede ignorar.

Manifestó que su postura es clara a este respecto en el sentido que la prioridad debe ser resolver los problemas de los chilenos primero, y que una vez que se hayan abordado estas cuestiones entonces, con los brazos abiertos, se podrá ayudar a quienes lo necesiten, pero que si se busca regularizar a personas sin haber solucionado los problemas existentes ello sólo aumentará el número de tomas y la cantidad de niños chilenos sin acceso a la educación.

Agregó que este año no se asignaron fondos en el presupuesto para crear más jardines infantiles o aulas y que existe una ley que obliga a los padres a llevar a sus hijos a la educación básica y media, pero que para cumplir con esta ley el Estado debe garantizar una matrícula en escuelas públicas, algo que hoy no se está haciendo. En la misma línea, agregó, en 2024, en Tarapacá alrededor de mil quinientos niños quedaron sin matrícula escolar, y que, aunque se solucionaron casi todos los problemas seis meses después ello importó que muchos de esos niños perdieron un semestre de clases. Enfatizó que ofrecer exámenes libres a un niño que necesita aprender a leer y escribir resulta inaceptable.

Expresó que Chile no tiene la capacidad económica ni la infraestructura, especialmente en regiones, para acoger a todos los migrantes de manera adecuada, de modo que si la intención es regularizar a más personas sin haber resuelto los problemas existentes sólo se incrementarán los campamentos, la delincuencia y la falta de acceso a educación y salud para los niños chilenos, todo lo cual la lleva a manifestar su opinión contraria a la propuesta del Honorable Senador Ossandón.

El Honorable Senador señor Ossandón enfatizó que, aunque los migrantes están aquí, es crucial que el gobierno refuerce y expanda las medidas en el norte para controlar la frontera pues, de lo contrario, este

problema no tendrá fin, pero que aquellos que ya están aquí deben ser integrados de manera adecuada para evitar que terminen en campamentos.

Enseguida, **el Honorable Senador señor Kuschel** hizo presente que han estado esperando durante seis meses el conocer los resultados del Censo de población y vivienda, sin resultados, pese a que resulta fundamental contar con esos datos para entender la situación actual, pues sin esa información no es posible saber cuántos campamentos existen, la nacionalidad de sus habitantes, su lugar de nacimiento, ni en qué grado escolar se encuentran, entre otros aspectos necesarios para cualquier política pública. Agregó que este Censo debió proporcionar toda esa información hace tiempo.

Señaló que ante la falta de datos concretos la única información que tiene proviene indirectamente de los hospitales, que son criticados por su mala gestión debido a la saturación de pacientes, pero sin tener presente que esos hospitales, como deben atender a un número indeterminado de personas, muchas veces no cuentan con el presupuesto per cápita necesario para brindar atención en forma adecuada. En tal sentido, consultó por las cifras del control regular que se realiza sobre estas personas, así como los datos sobre la evolución de dicho control.

En sesión de 14 de abril de 2026, la Comisión recibió en audiencia **al actual Director del Servicio Nacional de Migraciones, señor Frank Sauerbaum**, quien expuso los principales aspectos del proyecto de ley⁷.

En primer término, señaló que el país no se encuentra acostumbrado a un nivel tan alto de movilidad, y que existe un primer análisis respecto de la situación que se viene desarrollando desde hace tiempo, que se traduce en el aumento de ingresos clandestinos de extranjeros, lo que ha generado una crisis relevante que incluso ha requerido el despliegue de las Fuerzas Armadas para el resguardo fronterizo. Indicó que, en la actualidad, el ingreso clandestino no constituye un delito, sino una falta administrativa, lo que reviste especial importancia en el marco del proyecto de ley en discusión.

Expresó que, si bien la normativa vigente contempla medidas como la reconducción o la expulsión, en la práctica estas no necesariamente se cumplen. Precisó que, en el caso de Bolivia, país desde donde proviene la mayoría de las personas en esta situación, dichas medidas no siempre se materializan, pese a la existencia de un acuerdo que ha facilitado parcialmente su ejecución.

Sostuvo que la imposibilidad de concretar expulsiones genera como consecuencia que las personas permanezcan en el territorio nacional,

⁷ La presentación del Servicio Nacional de Migraciones, está disponible en el siguiente enlace: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=24880&tipodoc=docto_comision

intentando regularizar su situación por diversas vías que contempla la legislación migratoria, lo que resulta complejo para ellas, atendido que el objetivo de la ley es regularizar a quienes cumplen con las normas vigentes. En ese sentido, indicó que la normativa establece que el ingreso al país debe realizarse por pasos habilitados, con documentación emitida en el país de origen y con la visa correspondiente otorgada por el consulado o embajada respectiva.

En esa línea, señaló que la iniciativa en análisis busca sancionar el ingreso clandestino como un delito penal, creando además un estatuto procesal especial para su investigación y sanción. Explicó que se trata de una modificación al artículo primero de la ley de Migración y Extranjería, con un doble objetivo: introducir formalmente el delito de ingreso clandestino al territorio nacional y establecer reglas procesales especiales para su persecución penal.

Asimismo, indicó que el proyecto incorpora un nuevo artículo 119 bis, que tipifica el delito de ingreso clandestino y establece las sanciones correspondientes, contemplando una pena de presidio menor en su grado mínimo, de 61 a 540 días, además de una multa de 5 a 10 UTM. Añadió que se establecen figuras agravadas, aumentando la pena de 541 días a 5 años en caso de que la persona ingrese con una prohibición vigente o mediante falsificación de documentos u ocultamiento de información.

Por otra parte, destacó que se establece la expulsión del país como pena accesoria, la cual debe cumplirse una vez satisfecha la multa o la pena privativa de libertad. No obstante, precisó, que el proyecto igualmente contempla la expulsión como una medida inmediata aplicable en frontera, en el mismo momento en que se verifica el ingreso ilegal.

Luego, indicó que se contemplan excepciones, señalando que no se aplicará a menores de edad, a sus padres o cuidadores, ni a personas provenientes de lugares donde su libertad se vea vulnerada o sus vidas corran peligro, como es el caso de los refugiados.

A continuación, se refirió al artículo 119 ter, que introduce reglas procesales especiales. Explicó que se establece una prioridad de reconducción, de modo que, si la persona es detenida en flagrancia, se privilegia su devolución inmediata al país de procedencia, y en caso de no ser posible, se inicia un proceso penal.

Enseguida, informó que se fijan plazos más estrictos, permitiendo la detención por un máximo de cinco días, conforme a lo ya establecido en la legislación vigente, recordando que anteriormente este plazo era de dos días y fue ampliado. Agregó que la investigación tendrá una duración máxima de tres meses, prorrogable por otros tres.

Asimismo, indicó que se contempla la prisión preventiva por peligro de fuga, señalando que el juez debe considerar la falta de identidad conocida, la ausencia de documentación fidedigna o la carencia de medios económicos para costear la estadía durante la investigación como elementos para su determinación.

Por otra parte, señaló que se establecen restricciones a la libertad, precisando que no se puede liberar a un imputado si la resolución que decreta su prisión preventiva ha sido apelada y aún no existe fallo del tribunal superior. Añadió que no se aplican penas sustitutivas tradicionales, a excepción de la expulsión.

En esa línea, destacó que se contempla una salida alternativa, consistente en la suspensión condicional del procedimiento si el imputado acepta abandonar el país con una prohibición temporal de reingreso, estimando que esta constituye un elemento clave del proyecto, por cuanto permite una solución inmediata si la persona accede a salir del territorio nacional. Preciso que dicha prohibición puede extenderse hasta un máximo de cinco años.

Finalmente, indicó que se establece una excepción a la aplicación de estas reglas procesales respecto de quienes hayan sido víctimas de trata de personas.

Señaló que se trata de un proyecto breve, pero significativo, enmarcado en un proceso de ordenamiento del sistema migratorio impulsado por el Ejecutivo. Añadió que la iniciativa se complementa con otros proyectos recientemente tramitados, mencionando uno de carácter misceláneo aprobado casi por unanimidad en el Senado, que aborda materias como la facilitación de la detención para efectos de expulsión⁸. Asimismo, informó que el proyecto ha sido trabajado con diversas instituciones, incluyendo las policías, las cuales han manifestado su conformidad en cuanto permite establecer procedimientos más expeditos para la ejecución de expulsiones. Concluyó señalando que se espera su pronta aprobación, destacando su carácter de prioridad presidencial y la necesidad de un debate parlamentario que permita perfeccionarlo y aplicarlo a la brevedad.

La Honorable Senadora señora Astudillo manifestó, que, a su parecer, la iniciativa pretende suplir dificultades actuales, particularmente en materia de reconducción con Bolivia, cuestión que describió como compleja y que, según indicó, fue abordada en el gobierno anterior mediante un acuerdo que contempla una cuota. En ese sentido, preguntó de qué manera el proyecto facilitaría las expulsiones, considerando que, en la práctica, existen países que no responden o que se niegan a recibir a sus nacionales, lo que dificulta la

⁸ Proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la ley N° 21.325, de Migración y Extranjería, y otros cuerpos legales, en las materias que indica ([Boletín N° 16.072-25](#))

reconducción.

Asimismo, consultó cuál sería la diferencia concreta que introduce el proyecto para hacer más expedita la reconducción, especialmente teniendo presente que el procedimiento contemplado implicaría la intervención del sistema judicial. En esa línea, expresó su preocupación respecto de la capacidad del sistema penitenciario, señalando que las cárceles se encuentran actualmente sobrepobladas, por lo que preguntó dónde se podría mantener privadas de libertad a estas personas durante el proceso.

Seguidamente, en relación con aquellas personas que no cuentan con recursos económicos, preguntó qué ocurriría en caso de que no paguen las multas establecidas. Por otra parte, consultó acerca del aumento de penas en caso de reincidencia en el ingreso al país, preguntando si ello implicaría la realización de un segundo juicio, si la aplicación del aumento sería automática, o de qué manera se llevaría a cabo dicho procedimiento.

Para concluir, manifestó su preocupación respecto de la implementación de plazos más estrictos, señalando que actualmente existen dificultades para activar a los servicios involucrados, no por falta de voluntad, sino por problemas como la ausencia de documentación, demoras en la coordinación interinstitucional y falta de personal.

El Honorable Senador señor Longton señaló que, en la opinión pública, se ha instalado la idea de que el proyecto de ley podría inhibir la reconducción o las expulsiones, lo que, a su juicio, es incorrecto. Sostuvo que la iniciativa tiene precisamente el efecto contrario, en cuanto privilegia la reconducción como primera medida, de modo que una persona no es detenida si existe la posibilidad de reconducirla, estimando necesario despejar ese punto frente a planteamientos que sugieren que se generaría un aumento de procesos judiciales que impedirían dicha reconducción.

Al mismo tiempo, expresó que no todas las personas quedarían privadas de libertad, por lo que sólo en casos en que no exista identificación, el tribunal cuenta con la facultad de decretar una medida cautelar más intensa, como la prisión preventiva. Indicó que ello se justifica en la necesidad de resguardar la seguridad, considerando la eventualidad de que ingresen personas vinculadas a organizaciones criminales. En ese sentido, sostuvo que la privación de libertad no es obligatoria, sino una facultad del tribunal, y que, en los demás casos, la persona puede quedar en libertad, sujeta a un proceso judicial con plazos acotados y monitoreo, en el cual se privilegia la expulsión como resultado.

En cuanto a la situación de los menores de edad que ingresan al país acompañados de adultos sin control, indicó que, en la práctica, el ingreso con menores se ha transformado en una vía para evitar la reconducción, siendo utilizado en algunos casos como una táctica por parte de redes de tráfico de

personas. En ese contexto, preguntó por la situación de dichos menores, particularmente en relación con las citaciones a los juzgados de familia, recordando que en una sesión anterior el exdirector del Servicio Nacional de Migraciones había afirmado la existencia de procedimientos ante dichos tribunales. Sin embargo, manifestó que, según su conocimiento, tales procedimientos no se estarían activando en la práctica, debido a la imposibilidad de ubicar a los adultos responsables, lo que genera incertidumbre respecto de la identidad del menor y la eventual utilización de este en contextos de tráfico de personas. Añadió que esta situación se originaría en una resolución administrativa dictada en el gobierno anterior, consultando sobre el estado actual de dicha materia y la posibilidad de establecer mayores controles.

Respecto al control biométrico en la frontera, preguntó si los sistemas se encuentran plenamente operativos, tanto en pasos habilitados como no habilitados. Hizo referencia a un informe reciente de la Contraloría General que evidenció deficiencias, señalando que incluso equipos como los *body scanners* no se encontraban en funcionamiento, sino almacenados, lo que, a su juicio, resulta preocupante.

Asimismo, se refirió a la ejecución de las órdenes de expulsión, preguntando por las gestiones realizadas por el Director en esta materia y por el rol de la Policía de Investigaciones, particularmente en relación con la existencia de unidades especializadas y operativos destinados a ubicar a personas con órdenes de expulsión pendientes.

Por último, consultó respecto de la fiscalización a empleadores que contratan a personas en situación migratoria irregular, preguntando si existe control en esta materia, ya que, a su juicio, ello constituye un elemento central del sistema, en cuanto incide directamente en la efectividad de las expulsiones.

El Honorable Senador señor Velásquez sostuvo que la materia en discusión requiere un análisis profundo y serio, indicando que, en años anteriores, el debate sobre migración ha estado marcado por prejuicios y aprensiones desde distintas posiciones, tanto respecto de la eventual asociación entre migración y delito, como en relación con los procesos de regularización de personas que ya se encuentran en el país.

Igualmente, consultó por la cifra actual de migrantes en situación irregular en el país, solicitando conocer, a la fecha de abril de 2026, un número respecto del cual se pueda tener certeza, considerando que ello resulta necesario para el diseño de políticas públicas en la materia.

Preguntó si la actual Administración se encuentra evaluando la implementación de algún proceso de regularización para estas personas, previniendo que se trata de un grupo numeroso. En ese sentido, recordó que, la Sociedad Nacional de Agricultura efectuó un llamado a regularizar, atendida la existencia de una cantidad significativa de trabajadores migrantes que se

desempeñan en distintos sectores productivos, tales como la construcción, labores agrícolas, así como en ámbitos profesionales, incluyendo el área de la salud, destacando su aporte a la productividad del país. Indicó que esta discusión refleja complejidades presentes en el debate, tanto en lo relativo a la regularización como en la tipificación del ingreso clandestino como delito.

Por otra parte, se refirió al informe emitido por la Corte Suprema respecto del proyecto de ley en análisis, señalando la importancia de conocer la opinión del Ejecutivo sobre las observaciones formuladas en dicho documento. Indicó que dichas observaciones no necesariamente constituyen críticas, sino que buscan perfeccionar la iniciativa, mencionando que se han planteado eventuales contradicciones entre disposiciones y posibles desproporciones en relación con la naturaleza de ciertas medidas propuestas.

El Honorable Senador señor Longton solicitó complementar la consulta formulada previamente por el Honorable Senador señor Velásquez, refiriéndose al proceso de empadronamiento impulsado por la Administración anterior respecto de aproximadamente 182.000 migrantes que se pretendía regularizar. Recalcó que dicho proceso no habría culminado en una regularización efectiva, por lo que manifestó su interés en conocer la veracidad de antecedentes que indicarían que alrededor de 6.000 de esas personas habrían cometido delitos.

Sobre lo anterior, expresó su preocupación, señalando que, de haberse concretado la regularización, se habría otorgado dicha condición a personas que posteriormente habrían incurrido en conductas delictivas, lo que, a su juicio, reviste gravedad. En ese sentido, consultó si dicha información es efectiva, si existe un desglose o detalle de los delitos eventualmente cometidos, y si se está realizando algún tipo de seguimiento respecto de estas personas.

Finalmente, preguntó cuáles son las medidas que se proyectan respecto de este universo de más de 180.000 migrantes, especialmente considerando el antecedente señalado en relación con la eventual comisión de delitos por parte de un grupo de ellos.

A su turno, **el Honorable Senador señor Becker** hizo presente que, durante su participación en la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados, en los últimos cuatro años, resultó complejo avanzar en materias relacionadas con migración.

Sostuvo que la ciudadanía espera que se logre controlar la migración desordenada, y que, si bien el debate puede extenderse en el tiempo, existe una demanda concreta por adoptar medidas efectivas en esta materia. En ese sentido, indicó que resulta necesario identificar a las personas que se encuentran en situación irregular en el país, y que aquellas que deban abandonar el territorio lo hagan, pudiendo eventualmente reingresar conforme a los procedimientos legales. Asimismo, expresó que quienes hayan cometido

delitos debiesen salir del país, considerando además la situación de sobrecarga que enfrenta el sistema penitenciario.

Finalmente, enfatizó que lo que corresponde es establecer sistemas y procedimientos que permitan poner término a la migración descontrolada, señalando que, más allá de las responsabilidades que puedan atribuirse a administraciones anteriores, la situación actual requiere ser enfrentada con medidas concretas en el presente.

El Honorable Senador señor Trisotti enfatizó que el texto del proyecto de ley permite despejar las inquietudes que se han planteado en cuanto a que la iniciativa podría resultar más perjudicial que beneficiosa, indicando que se establecen principios claros, entre ellos, la preferencia por la reconducción, lo que, a su juicio, contribuye a otorgar certeza frente a las críticas que han surgido.

Consideró que la propuesta avanza en la dirección correcta al establecer plazos más acotados, lo que permitiría agilizar los procesos, destacando además que el recurso de apelación contará con preferencia tanto para su vista como para su fallo, aspecto que identificó como una dificultad presente en diversas regiones del país, particularmente en la Región de Tarapacá.

Seguidamente, manifestó sus dudas respecto de un requisito contenido en el número 8 del artículo 119 ter, relativo a la suspensión condicional del procedimiento, señalando que esta figura contempla la solicitud del fiscal con acuerdo del imputado. En ese sentido, consultó si dicha autorización del imputado se refiere a la procedencia de la suspensión del procedimiento en sí misma, o específicamente a una de sus consecuencias, como es la prohibición de ingreso al país por un determinado período, estimando relevante que este aspecto quede claramente establecido para la historia de la ley.

Por otra parte, solicitó que se confirmara si actualmente existen más de 44.000 órdenes de expulsión pendientes de ejecución, y preguntó en qué momento se comenzarán a materializar, en atención a los compromisos asumidos por el Ejecutivo en esta materia.

Asimismo, planteó la necesidad de abordar la coherencia normativa, señalando que actualmente existen diversos proyectos de ley en tramitación que regulan aspectos procedimentales en materia migratoria, incluyendo el proyecto en discusión, otro recientemente aprobado en general en la Sala del Senado⁹, una iniciativa miscelánea y una reforma constitucional¹⁰. En ese

⁹ Proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la ley N°21.325 para perfeccionar el procedimiento de expulsión administrativa ([Boletín N°16.836-06](#))

sentido, consultó si el Ejecutivo ha considerado la necesidad de armonizar estos cuerpos normativos, evaluando eventualmente la supresión o incorporación de disposiciones entre ellos, con el objeto de evitar contradicciones o la generación de regímenes excepcionales dispersos.

Finalmente, solicitó conocer la visión del Ejecutivo respecto de cómo sistematizar adecuadamente estas normas, a fin de contar con un procedimiento claro y expedito tanto para expulsiones judiciales como administrativas, desde la perspectiva de la tramitación legislativa.

El Coordinador Legislativo del Ministerio del Interior, señor José Pablo Núñez, señaló que la iniciativa en discusión constituye una prioridad para el Gobierno, tal como fue expuesto por el Ministro del Interior en ante la Comisión al presentar la agenda legislativa. Indicó que varios de los proyectos que integran dicha agenda corresponden a mociones de los propios senadores que forman parte de la Comisión, lo que, a su juicio, explica la relevancia de la discusión y las consultas formuladas respecto de la urgencia, precisando que el Ejecutivo ha hecho presente la urgencia de discusión inmediata en esta iniciativa, con el objeto de dar señales claras en su tramitación.

Enseguida, manifestó que el Ejecutivo tiene conocimiento de que esta materia ha sido objeto de diversas iniciativas parlamentarias, destacando que la semana anterior se aprobó en general, casi por unanimidad, un proyecto orientado a facilitar las expulsiones administrativas, el cual cuenta también con el respaldo del Gobierno. Sin embargo, expresó que la principal preocupación del Ejecutivo radica en asegurar la coherencia entre las distintas normas en tramitación, considerando que el proyecto en análisis establece un tipo penal y regula un procedimiento judicial, mientras que otras iniciativas abordan el ámbito de las expulsiones administrativas.

En ese sentido, sostuvo que resulta fundamental que ambas regulaciones se articulen de manera adecuada, y que esta materia ya ha sido abordada a nivel de las autoridades del Ministerio. Indicó que el Ejecutivo tiene previsto presentar indicaciones a ambos proyectos, recogiendo tanto las consideraciones de política pública como los aspectos prácticos de su aplicación, especialmente a partir del trabajo realizado con la Policía de Investigaciones, institución que cuenta con experiencia directa en la ejecución de estas medidas. Añadió que el objetivo es contar con una normativa eficaz, que resguarde las garantías correspondientes, pero que no genere dificultades en su implementación.

Asimismo, señaló que, junto con el Servicio Nacional de

¹⁰ Proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica la Carta Fundamental, en materia de ingreso y permanencia de extranjeros en el país, y de la función de las Fuerzas Armadas para el resguardo de la seguridad nacional ([Boletín N°15.631-07](#))

Migraciones, el Ejecutivo se encuentra evaluando otras posibles modificaciones normativas, a partir de los planteamientos formulados por el Director del Servicio tras asumir sus funciones. En ese contexto, indicó que existe un proyecto conocido como “misceláneo de migraciones”, correspondiente al [Boletín N°16.072-06](#), en el cual se pretende incorporar una discusión más amplia que incluya tanto las observaciones del Gobierno como las propuestas de los señores senadores.

Por otra parte, informó que se ha tomado conocimiento de la existencia de una reforma constitucional en la materia, comprometiéndose el Ejecutivo a su estudio.

Finalmente, reiteró que la propuesta del Ejecutivo consiste en presentar indicaciones tanto en el proyecto en discusión como en el aprobado recientemente, sugiriendo que la regulación de los aspectos procedimentales, tanto administrativos como judiciales, se concentre en una de las iniciativas, mientras que en el proyecto en análisis se mantenga la discusión sustantiva relativa a la tipificación del delito especial de ingreso clandestino, conforme a la práctica legislativa del Congreso.

La Honorable Senadora señora Astudillo señaló que, previo al inicio de la sesión, sostuvo una conversación con los demás integrantes de la Comisión, en la cual se alcanzó un acuerdo consistente en solicitar al Ejecutivo que levante la urgencia de discusión inmediata. Expresó que esta solicitud se fundamenta en la existencia de diversas audiencias pendientes de realizar, así como en las inquietudes planteadas respecto de la eventual superposición o contradicción entre los distintos proyectos en tramitación, tal como fue señalado por el Honorable Senador señor Trisotti.

Finalmente, señaló que, en caso de acceder el Ejecutivo a dicha solicitud, la intención de la Comisión es recibir las audiencias pendientes y proceder a votar el proyecto en general la semana siguiente.

El Director del Servicio Nacional de Migraciones, señor Frank Sauerbaum, señaló que comparte la necesidad de efectuar una revisión respecto del tratamiento de los distintos proyectos en tramitación.

Sostuvo que el Ejecutivo comprende la existencia de diversos intereses y proyectos que deben tramitarse de manera paralela, considerando fundamental evitar que las iniciativas se superpongan o entren en conflicto entre sí. Por ello, solicitó disponer de un breve plazo para adoptar una definición.

Al terminar, estimó relevante socializar la iniciativa con los integrantes de la Comisión, profundizando en sus contenidos y en las conversaciones sostenidas previamente, así como permitir la participación de quienes han solicitado ser oídos en la instancia.

La Honorable Senadora señora Astudillo dijo que la iniciativa genera diversas dudas, particularmente porque implica retomar una regulación que anteriormente consideraba el ingreso clandestino como delito, lo que posteriormente fue modificado durante la misma administración del Presidente Piñera. En ese sentido, indicó que este cambio normativo suscita interrogantes que deben ser abordadas con detención.

Expresó que, más allá de las señales que se pretendan transmitir, resulta necesario abordar la discusión con seriedad, considerando la magnitud del fenómeno migratorio y la preocupación existente a nivel nacional, especialmente en regiones del norte del país, que ha concentrado un alto porcentaje de ingresos irregulares.

Finalmente, sostuvo que la legislación que se adopte debe responder a una visión de largo plazo, evitando orientarse a generar efectos inmediatos o de carácter comunicacional, sino a establecer un marco normativo coherente y duradero, que permita proyectarse en el tiempo sin requerir modificaciones constantes ante cada cambio de administración.

El Director del Servicio Nacional de Migraciones, señor Frank Sauerbaum, recordó que el proyecto de ley fue presentado en el año 2022 y que ya fue objeto de discusión y modificaciones relevantes en la Cámara de Diputados, precisando que dichas enmiendas fueron respaldadas en su oportunidad, lo que permitió su avance al Senado. No obstante, indicó que toda iniciativa es perfectible y que resulta necesario trabajar en su mejora, con el objeto de evitar modificaciones en el corto plazo, advirtiendo que la actual legislación migratoria ni siquiera ha sido completamente implementada, por lo que estimó necesario zanjar ciertos aspectos para permitir su adecuada aplicación. En ese sentido, sostuvo que la tipificación del ingreso clandestino como delito constituye una prioridad, tanto para ordenar el sistema como para generar una señal disuasiva.

A continuación, se refirió a las consultas formuladas, comenzando por la situación de las expulsiones. Afirmó que actualmente existen aproximadamente 46.000 órdenes de expulsión con decreto firmado, muchas de las cuales provienen de la administración anterior. Indicó que, tras asumir el cargo, ha suscrito un número acotado de estas resoluciones, y que el Ministerio del Interior ha instruido iniciar un proceso permanente de expulsiones, el cual comenzará en los próximos días y será complementado con otras medidas, tales como salidas voluntarias mediante vuelos humanitarios, entre otras políticas que serán anunciadas próximamente.

Seguidamente, se refirió a la situación administrativa del Servicio, indicando que existen 262.000 trámites pendientes, principalmente relacionados con visas temporales y permanentes, además de 120.000 solicitudes de nacionalidad en espera. Añadió que existen 23.000

nacionalidades aprobadas en la administración anterior que aún no han sido firmadas, explicando que ello se debe a un proceso de revisión adicional solicitado por las policías, atendida la exigencia de estrictos requisitos para su otorgamiento. Señaló que se ha comprometido que, a más tardar en el mes de mayo, dichos casos serán revisados, considerando que existen personas que han esperado hasta 15 años por este trámite.

En relación con la consulta sobre la actividad agrícola, indicó que sostuvo reuniones recientes con la Sociedad Nacional de Agricultura y con el Ministro del Interior, abordando los efectos de la visa Mercosur, la cual, si bien presenta ventajas como su gratuidad y rapidez, ha permitido que algunas personas permanezcan en el país más allá del plazo previsto. Señaló que se está trabajando en una propuesta para corregir estos vacíos, manteniendo al mismo tiempo las facilidades necesarias para los trabajadores temporeros, cuya contribución consideró relevante.

A continuación, abordó la situación de los migrantes empadronados, indicando que se identificó un universo de 182.000 personas respecto de las cuales se evaluó una posible regularización en la administración anterior, sin que dicha medida se concretara. Señaló que, según antecedentes de la Policía de Investigaciones, aproximadamente 6.000 de estas personas presentan algún tipo de antecedente delictual. En ese sentido, sostuvo que la actual administración no contempla un proceso de regularización masiva, sino que cada caso será analizado individualmente.

En relación con la contratación de personas en situación irregular, explicó que actualmente existe una desarticulación entre la normativa laboral y migratoria, señalando que la Dirección del Trabajo verifica la existencia de contratos y cotizaciones, pero no necesariamente la situación migratoria de los trabajadores. Indicó que se han identificado casos en que personas trabajan utilizando identificadores provisorios, por lo que el Servicio Nacional de Migraciones coordinará acciones de fiscalización con la Dirección del Trabajo para asegurar el cumplimiento de la normativa vigente.

Posteriormente, reiteró que las órdenes de expulsión comenzarán a ejecutarse en un proceso continuo, el cual será complementado con otras medidas en evaluación por parte del Ejecutivo.

Enseguida, se refirió a la situación de los menores de edad, señalando que se han detectado casos de ingreso al país de niños acompañados por adultos sin vínculo de parentesco, lo que genera preocupación respecto de posibles situaciones de vulneración de derechos o incluso redes de tráfico. Indicó que, en estos casos, los tribunales de familia enfrentan dificultades para dar seguimiento a las causas, debido a la falta de información sobre los menores y los adultos que los acompañan. Afirmó que se está elaborando un nuevo instrumento normativo para abordar esta problemática. Asimismo, mencionó la situación de menores que han

permanecido largos períodos en el país sin regularizar su situación, lo que genera dificultades al alcanzar la mayoría de edad, por lo que estimó relevante abordar estos casos de manera diferenciada.

En relación con la reconducción, indicó que se ha registrado una mejora en la coordinación con Bolivia y Perú, destacando que, en el caso de Bolivia, existe un acuerdo que facilita el retorno de sus nacionales y permite la reconducción de un número acotado de personas de otras nacionalidades.

Finalmente, al referirse al contenido del proyecto de ley, sostuvo que este representa un avance, aunque susceptible de mejoras, mencionando como ejemplo la necesidad de revisar aspectos relativos a la sustitución de penas. Asimismo, advirtió sobre posibles vacíos en relación con la regulación de la condición de refugiado, señalando que en los últimos años un número significativo de personas ha ingresado al país invocando dicha condición, de las cuales solo una fracción ha obtenido el reconocimiento formal, lo que ha generado situaciones de irregularidad sobreviniente. En ese sentido, indicó que se encuentra en estudio una revisión de este régimen, con el objeto de perfeccionar su aplicación.

La Honorable Senadora señora Astudillo adujo que, a partir de lo expuesto por el Director, persisten dudas sustantivas respecto del efecto práctico del proyecto de ley. En particular, cuestionó de qué manera la tipificación del ingreso clandestino como delito podría mejorar efectivamente los procesos de expulsión, considerando que las dificultades actuales con los países vecinos, a su juicio, parecen responder más bien a gestiones diplomáticas a nivel de Cancillería que a la naturaleza jurídica de la infracción. En ese sentido, manifestó que no le resulta claro que el cambio desde una falta administrativa a un delito incida en una mayor disposición de dichos países para recibir a sus nacionales.

A continuación, reiteró su preocupación por los aspectos logísticos asociados a la eventual aplicación del proyecto, especialmente en lo relativo a la privación de libertad de las personas detenidas. Señaló que actualmente el sistema penitenciario presenta problemas de sobrepoblación, y que el sistema judicial, particularmente en regiones como la de Tarapacá, ya se encuentra sobrecargado, con escasez de jueces y recursos. En ese contexto, consultó si existen capacidades reales —tanto en infraestructura como en recursos humanos— para asumir un aumento de causas judiciales y eventuales detenciones, así como los costos asociados a mantener a estas personas privadas de libertad durante el proceso.

Seguidamente, planteó dudas respecto de la aplicación de las multas, preguntando cómo se haría efectivo su cobro en casos en que las personas no cuenten con recursos económicos. Asimismo, reiteró su consulta sobre la reincidencia, preguntando si el aumento de penas en caso de reingreso implicaría la realización de un nuevo juicio o si operaría de manera

automática.

Por otra parte, se refirió al problema estructural de la baja tasa de ejecución de expulsiones, señalando que este fenómeno no es exclusivo de la actual administración, sino que se ha mantenido en distintos gobiernos, debido a dificultades operativas y de recursos. En ese sentido, solicitó contar con antecedentes comparativos que permitan evaluar cuántas expulsiones se concretaban cuando el ingreso clandestino era delito y qué ocurrió posteriormente al transformarse en una falta administrativa, con el objeto de determinar si el cambio normativo tuvo un impacto real en la eficacia de las expulsiones.

Asimismo, abordó el tema de los refugiados, donde indicó que el reconocimiento de dicha condición implica procesos formales y exigentes, lo que, a su juicio, contrasta con la situación actual. En ese contexto, planteó la necesidad de revisar los procedimientos vigentes y evaluar si la política pública en esta materia resulta adecuada, incluyendo el acompañamiento estatal a las personas que solicitan refugio.

Del mismo modo, destacó la utilidad del proceso de empadronamiento, señalando que permitió contar con información relevante sobre las personas que ingresaron al país, lo que considera un avance significativo, toda vez que este registro permite identificar a quienes presentan antecedentes delictuales y que, en su opinión, debiesen ser priorizados en los procesos de expulsión.

A continuación, **el Director Ejecutivo del Centro de Políticas Migratorias, señor Juan Pablo Ramaciotti**¹¹, afirmó comparecer en representación de un centro de estudios independiente cuyo trabajo se orienta a contribuir al diseño de mejores políticas migratorias.

Expresó que el proyecto de ley aborda un problema real y urgente, indicando que, entre los años 2017 y 2025, se han registrado cerca de 250.000 ingresos irregulares al país, lo que ha superado las capacidades del Estado para enfrentar la situación, tanto en materia de expulsiones como en la implementación de medidas de control fronterizo y fiscalización. En ese sentido, consideró que la iniciativa apunta en una dirección adecuada al buscar fortalecer la respuesta institucional.

Subrayó que resulta necesario analizar la efectividad de la tipificación del ingreso clandestino como delito, aportando antecedentes comparados. Indicó que, en países como Italia y Francia, donde se adoptó esta

¹¹ La minuta aportada por el Centro de Políticas Migratorias se encuentra disponible en el siguiente enlace:

https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=24890&tipodoc=docto_comision

medida en los años 2009 y 2004 respectivamente, se observó una baja aplicación de la norma, generándose una sobrecarga en los sistemas de persecución penal. Señaló que, en dichos casos, la judicialización masiva de ingresos irregulares superó la capacidad de fiscales, tribunales y recintos penitenciarios, lo que derivó en el archivo de causas o en su acumulación con otros delitos, registrándose bajas tasas de condena y sin evidenciarse una disminución significativa de los ingresos clandestinos.

En esa línea, advirtió que, de no contar con capacidades institucionales suficientes, la tipificación penal podría no resultar eficaz, especialmente considerando la magnitud de los flujos migratorios observados en los últimos años.

Asimismo, se refirió a la experiencia nacional, señalando que, bajo la normativa anterior —cuando el ingreso clandestino constituía delito—, entre los años 2018 y 2021 se abrieron más de 9.000 causas, de las cuales solo 25 concluyeron con una condena. Indicó que, en la práctica, se generaban dificultades en la persecución penal, incluyendo situaciones en que el Ministerio del Interior desistía de las querellas para facilitar procesos administrativos, práctica que era declarada como ilegal por la Corte Suprema al no acreditarse adecuadamente los delitos.

En ese contexto, sostuvo que resulta fundamental evitar que la tipificación penal entorpezca los procesos de expulsión, proponiendo que se evalúe una aplicación más focalizada de la norma. A modo de ejemplo, sugirió priorizar su uso en casos en que el ingreso clandestino concorra con otros delitos, o en situaciones de reincidencia, de manera de concentrar los esfuerzos en aquellos casos de mayor gravedad y evitar la saturación del sistema.

Por otra parte, valoró otras iniciativas en tramitación que, a su juicio, podrían contribuir a mejorar la eficacia de las expulsiones, tales como el fortalecimiento de la fiscalización a empleadores que contratan a personas en situación irregular, la ampliación de facultades policiales para ejecutar órdenes de expulsión y el refuerzo de capacidades operativas del Estado, priorizando ciertas expulsiones que generen más riesgo para el país.

En tal contexto, sugirió que, si se legisla un delito de ingreso clandestino, quizás se puede buscar la efectividad estableciéndolo como agravante, remarcando que, a partir de la experiencia que ya se tuvo en Chile, Italia y Francia, el delito a toda persona que ingrese de manera clandestina puede diluir la intención de agilizar las expulsiones por no tener capacidad institucional ni recursos económicos para poder llevarlas a cabo.

El Honorable Senador señor Longton manifestó mantener algunas dudas en relación con la efectividad de la tipificación del ingreso clandestino como delito, señalando que, durante la tramitación del proyecto en

la Cámara de Diputados, se planteó que la baja aplicación de la figura en el pasado obedecía a factores específicos, tales como su consagración en un decreto ley previo a la Constitución de 1980, lo que habría generado dificultades de aplicación, junto con la utilización del principio de oportunidad por parte del Ministerio Público. En ese sentido, sostuvo que existiría una combinación de decisiones tanto judiciales como políticas que incidieron en la escasa persecución de este tipo de conductas en un contexto en que el país no enfrentaba niveles significativos de migración irregular.

A continuación, indicó que existen experiencias internacionales donde la tipificación penal ha sido aplicada, mencionando el caso de Estados Unidos, en el cual, a su juicio, la eficacia de las expulsiones depende en gran medida de la voluntad de los gobiernos de turno. Señaló que, en Chile, las expulsiones administrativas también han estado sujetas a dicha variable, observándose que, pese a los cambios legislativos recientes, las tasas de expulsión han sido bajas, incluso al comparar distintos períodos gubernamentales.

En ese sentido, sostuvo que la intervención del sistema judicial podría generar un efecto disuasivo relevante, en cuanto implica consecuencias penales para quienes ingresan de manera irregular, sin perjuicio de que se mantenga la reconducción como primera medida. Agregó que este enfoque permitiría trasladar parte de la decisión desde el ámbito administrativo hacia el judicial, manteniendo, no obstante, una orientación política que privilegie la reconducción.

Seguidamente, señaló que las comparaciones con otras legislaciones deben considerar las particularidades de cada país, indicando que, por ejemplo, el caso de Italia contempla sanciones de carácter pecuniario más que privativas de libertad, y que las condiciones geográficas y fronterizas difieren de la realidad chilena. En ese sentido, estimó que es necesario evaluar si la propuesta pudiera generar efectos disuasivos en el contexto nacional, considerando que el modelo vigente no ha resultado satisfactorio.

Por otra parte, se refirió a la regulación del refugio, señalando que en administraciones anteriores se dictaron resoluciones administrativas para establecer criterios en frontera que permitieran determinar la procedencia de dicha condición. Asimismo, indicó que existieron cuestionamientos respecto de eventuales incentivos indebidos para invocar la calidad de refugiado, lo que habría contribuido al aumento de solicitudes en esta categoría.

Finalmente, planteó dos materias adicionales. En primer lugar, consultó por una resolución administrativa que otorgaría prioridad en el acceso a la educación a hijos de migrantes en situación irregular, señalando que ello podría generar diferencias respecto de otros grupos vulnerables. En segundo término, se refirió a la situación de los hijos de migrantes irregulares nacidos en Chile, indicando que, a partir de interpretaciones administrativas y fallos

judiciales, se les estaría reconociendo la nacionalidad desde el nacimiento, lo que, a su juicio, podría generar incentivos para el ingreso irregular con ese propósito. En ese contexto, planteó la necesidad de revisar la regulación del principio de *ius soli*, a fin de evitar eventuales inconsistencias entre la situación de migrantes regulares e irregulares.

La Honorable Senadora señora Astudillo realizó una precisión respecto de las cifras de expulsiones, señalando que la disminución significativa se ha verificado en las expulsiones judiciales, mientras que, a partir de la entrada en vigencia de la nueva ley en el año 2022, se ha observado un aumento en las expulsiones administrativas. Agregó que la reducción de las expulsiones judiciales se vincula, entre otros factores, a la imposibilidad de aplicar dicha medida en ciertos casos asociados a la ley N°20.000 de drogas, por lo que hizo un llamado a ser rigurosos en el análisis de la información.

El Honorable Senador señor Longton señaló que, a su juicio, el aumento de las expulsiones no ha sido significativo, indicando que estas habrían alcanzado cifras en torno a dos mil y fracción, mientras que durante el segundo gobierno del Presidente Piñera —según expuso— se registraron aproximadamente 3.300 y 1.400 expulsiones en distintos períodos, todo ello bajo la vigencia de la normativa anterior, sin despliegue de Fuerzas Armadas en la frontera y con herramientas legislativas menos robustas. En tal sentido, recordó que en ese entonces existían plazos más breves para las actuaciones de la Policía de Investigaciones, entre otros elementos operativos.

A continuación, enfatizó que, en el año 2022, pese a encontrarse vigente la nueva legislación, se habrían concretado únicamente 31 expulsiones, en contraste con un ingreso estimado de 52.000 personas por pasos no habilitados en ese mismo período. A partir de estos antecedentes, sostuvo que, más allá de atribuir responsabilidades a un gobierno en particular, lo que se evidencia —a su juicio— es que la ejecución de las expulsiones administrativas se encuentra fuertemente influida por decisiones de carácter político, lo que incide directamente en su mayor o menor aplicación, incluso bajo un mismo marco normativo.

Seguidamente, **la Honorable Senadora señora Astudillo** expresó su discrepancia con dicha apreciación, señalando que, conforme a los antecedentes recabados en la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados, las principales dificultades en materia de expulsiones no radican en decisiones de carácter político, sino más bien en factores operativos. En particular, señaló que el proceso para ubicar a las personas migrantes e iniciar los procedimientos de expulsión resultaba excesivamente burocrático, motivo por el cual se introdujeron modificaciones legales orientadas a simplificarlo y hacerlo más eficiente, dentro de lo posible.

Asimismo, agregó que dichas limitaciones se ven acentuadas por la insuficiencia de recursos institucionales y por el elevado número de ingresos

irregulares registrado en determinados períodos, lo que tensionó la capacidad del Estado para dar respuesta adecuada. En ese contexto, advirtió que profundizar en la atribución de responsabilidades políticas podría desviar el foco del debate, señalando que ello podría derivar en una discusión de carácter político más que técnico.

En consecuencia, enfatizó la necesidad de abordar el análisis con rigurosidad y precisión, tanto en el uso de las cifras como en la identificación de las causas del fenómeno, con el objeto de no inducir a error ni a la ciudadanía ni a quienes representan. Reconoció que, resulta fundamental procurar un enfoque objetivo que permita legislar de manera adecuada.

Finalmente, valoró el informe presentado por el señor Juan Pablo Ramaciotti, destacando que contiene argumentos sólidos que ameritan ser revisados en profundidad durante la tramitación del proyecto.

Luego, **el Director Ejecutivo del Centro de Políticas Migratorias, señor Juan Pablo Ramaciotti**, coincidió con lo señalado por el Honorable Senador señor Longton en cuanto a que el contexto actual difiere de aquel en que regía el antiguo decreto ley, por lo que no resulta plenamente comparable. No obstante, indicó que existen múltiples factores que inciden en la ejecución de las políticas migratorias, entre los cuales destacó la voluntad política de los gobiernos, así como dificultades prácticas, particularmente la falta de coordinación con ciertos países —como el caso de Venezuela— para materializar expulsiones, lo que constituye un obstáculo relevante en la aplicación de la normativa.

Enseguida, manifestó su preocupación respecto de la posibilidad de trasladar la decisión desde el ámbito administrativo al judicial, señalando que ello podría generar problemas de capacidad institucional, especialmente ante un eventual alto volumen de casos. Asimismo, advirtió que este cambio implicaría depender no solo de los tribunales, sino también de las decisiones del Ministerio Público en cuanto a priorizar o no la persecución de este tipo de conductas.

En ese contexto, propuso avanzar en mecanismos que permitan establecer criterios de priorización, de modo que la eventual tipificación no opere de manera generalizada, sino focalizada en determinados perfiles o situaciones que resulten más relevantes desde el punto de vista de la política pública.

Por otra parte, en relación con la experiencia comparada, señaló que no resulta adecuado replicar modelos de otros países —como Estados Unidos— sin considerar las diferencias de contexto. Indicó que, si bien en dicho país el ingreso irregular constituye un delito federal, la magnitud del fenómeno migratorio y su carácter estructural han derivado en la existencia de amplios grupos de personas que, pese a haber incurrido en dicha infracción,

permanecen en el territorio desarrollando su vida de manera regular.

Finalmente, enfatizó la necesidad de diseñar una regulación realista y aplicable.

Enseguida, el **Director del Servicio Nacional de Migraciones, señor Frank Sauerbaum**, valoró la exposición realizada por el Director Ejecutivo del Centro de Políticas Migratorias, señalando que contiene elementos que constituyen un aporte a la discusión legislativa. En particular, destacó la propuesta relativa a la priorización de expulsiones en función de perfiles de riesgo, indicando que dicha aproximación resulta consistente con la necesidad de focalizar los esfuerzos del Estado.

En ese sentido, recalcó que existe coincidencia en que las primeras medidas de expulsión deben dirigirse a personas que han cometido delitos, precisando que esa ha sido la instrucción recibida por parte del señor Presidente de la República. Asimismo, informó que en los próximos días se darán a conocer los primeros casos en que se ejecutarán expulsiones bajo este criterio, los cuales corresponden a personas que han generado un daño a la sociedad.

Finalmente, añadió que, una vez abordados prioritariamente estos casos, se continuará con la tramitación de expulsiones respecto de aquellas personas que han incurrido en infracciones administrativas, como el ingreso irregular al territorio nacional.

En sesión de 15 de abril de 2026, el **Director del Instituto Nacional de Derechos Humanos, señor Yerko Ljubetic**, señaló que comparece en representación de dicha institución, cuyo mandato legal consiste en velar por que la actividad del Estado se ajuste a sus compromisos en materia de derechos humanos, particularmente aquellos contenidos en tratados suscritos y ratificados por Chile que se encuentran vigentes. Indicó que esta perspectiva se encuentra recogida en el [artículo 5º, inciso segundo de la Constitución](#), en cuanto establece que el ejercicio de la soberanía reconoce como límite los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, contenidos en instrumentos internacionales. En ese sentido, sostuvo que corresponde al Instituto hacer presente, en las tramitaciones legislativas y en las actuaciones del Estado, el grado de adecuación de las actividades públicas a dichos estándares, lo que constituye un eje central de su mandato. Añadió que la opinión que expone representa al Consejo del Instituto, el cual se pronunció de forma unánime respecto del proyecto en análisis.

En segundo lugar, informó que el Instituto Nacional de Derechos Humanos mantiene una preocupación permanente respecto del fenómeno migratorio y de las situaciones en las fronteras, lo que se refleja en su actividad institucional. Preciso que en los últimos años han interpuesto 61

querellas por tráfico de personas migrantes y 37 por trata de personas, destacando la reciente confirmación de una sentencia en un caso en que el Instituto actuó como querellante. Explicó que la trata constituye una excepción a la regla general en materia de derechos humanos, en cuanto permite considerar responsables a particulares por vulneraciones, lo que habilita la intervención del INDH. Añadió que dicha sentencia estableció graves sanciones respecto de personas vinculadas a redes como el denominado Tren de Aragua, lo que evidencia el conocimiento cercano y permanente de la institución sobre la materia.

A continuación, indicó que su exposición se estructura en cuatro dimensiones contenidas en el informe remitido a la Comisión¹². En primer término, en cuanto a la conformidad del proyecto con los tratados e instrumentos internacionales vigentes; en segundo lugar, a su eficacia práctica; en tercer lugar, a los impactos en el sistema judicial y en los establecimientos de privación de libertad; y, finalmente, a determinadas disposiciones procesales específicas contenidas en la iniciativa.

En esa línea, sostuvo que, desde la perspectiva de la compatibilidad con el derecho internacional, el Instituto mantiene una opinión crítica respecto del proyecto. Señaló que existen diversos instrumentos relevantes, entre ellos la [Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares](#), la Convención sobre el [Estatuto de los Refugiados de 1951](#), la [Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional](#) y sus protocolos sobre trata y tráfico de personas, así como los principios interamericanos sobre los derechos de las personas migrantes, apátridas y víctimas de trata adoptados por la Comisión Interamericana. Asimismo, se refirió a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en particular al [caso Vélez Loor contra Panamá](#), relativo a la criminalización del ingreso irregular.

En este contexto, expresó que dichos instrumentos consagran principios fundamentales aplicables al fenómeno migratorio, tales como la libertad de tránsito, el debido proceso, la reunificación familiar, la protección de la familia y, especialmente, el principio de no criminalización del ingreso irregular. Subrayó que este último resulta medular en el análisis del proyecto, en la medida en que la iniciativa introduce modificaciones que, en la práctica, vacían de contenido dicho principio.

Destacó que la ley N° 21.325, promulgada en 2021, incorporó expresamente el principio de no criminalización en su [artículo 9](#), con el objeto de armonizar la normativa nacional con los estándares internacionales. Sin

¹² El Informe de la referencia, se encuentra disponible en el siguiente enlace:
https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=24887&tipodoc=docto_comision

embargo, señaló que el proyecto en discusión introduce excepciones a través del artículo 119 bis que, en la práctica, abarca la mayoría de las hipótesis de ingreso irregular, dejando sin efecto el principio general. De este modo, sostuvo que se retorna a un esquema de criminalización del fenómeno migratorio, en contradicción con las obligaciones internacionales del Estado de Chile. Enfatizó que esta conclusión constituye el principal planteamiento del Instituto, en cumplimiento de su mandato legal.

Por otra parte, cuestionó la eficacia de las medidas propuestas, a la luz de la experiencia comparada y de los datos disponibles. Indicó que, en países como Francia y España, donde existen figuras penales asociadas al ingreso irregular, la incorporación de sanciones penales no ha tenido efectos significativos en la reducción del fenómeno migratorio. Preciso que, en el caso de España, el porcentaje de personas efectivamente expulsadas tras procesos penales no supera el 1,2%. Asimismo, señaló que, en Chile, bajo la vigencia del [decreto ley N° 1.094](#), que penalizaba el ingreso irregular, no se logró reducir este tipo de ingresos, los cuales aumentaron hasta antes de la entrada en vigor de la ley N° 21.325, período en el cual se observa una disminución progresiva. A partir de ello, concluyó que no existe evidencia que permita sostener que la criminalización constituya un desincentivo efectivo.

En esa misma línea, advirtió que la eficacia del proyecto también se ve comprometida por la baja capacidad de ejecución de expulsiones. Señaló que existirían aproximadamente 35.000 órdenes de expulsión pendientes y que el ritmo de ejecución es limitado, tanto por razones económicas como por la falta de cooperación de los países de origen. En consecuencia, sostuvo que una normativa que contempla expulsiones sin viabilidad práctica de ejecución puede generar efectos meramente ilusorios.

Asimismo, se refirió a aspectos específicos del proyecto que, a su juicio, presentan deficiencias. Indicó que la actual legislación ya contempla mecanismos más eficaces en casos como el uso de documentación adulterada o falsa, en los cuales se prohíbe el ingreso al país. En contraste, el proyecto obligaría a permitir el ingreso para posteriormente activar un proceso penal hasta la pretendida expulsión, lo que estimó menos eficiente.

En tercer lugar, abordó los impactos que tendría la iniciativa en el sistema judicial y penitenciario. Señaló que, considerando una población estimada de 400.000 personas en situación irregular, la aplicación del proyecto implicaría una sobrecarga significativa para el Ministerio Público, las policías y los tribunales de justicia, los cuales ya enfrentan dificultades en el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, advirtió que el sistema penitenciario, caracterizado por situaciones de hacinamiento o sobrepoblación, se vería gravemente afectado al incorporar a estas personas como imputados o condenados por delitos, lo que implicaría detenciones y eventuales privaciones de libertad. En ese contexto, expresó que la imposibilidad de ejecutar expulsiones agravaría aún más la situación,

generando una presión adicional sobre un sistema ya sobrepasado.

Finalmente, se refirió a determinadas disposiciones procesales del proyecto, manifestando su concordancia con las observaciones formuladas por la Corte Suprema. En particular, cuestionó la extensión del plazo de detención hasta por cinco días, señalando que se trata de una medida desproporcionada en relación con la naturaleza de la conducta, considerando que este tipo de medidas se reserva habitualmente para delitos graves como narcotráfico o terrorismo. Asimismo, sostuvo que la presunción de peligro de fuga, especialmente en casos en que la persona no pueda acreditar medios económicos suficientes, resulta igualmente desproporcionada, al afectar potencialmente a personas en situación de vulnerabilidad.

A modo de conclusión, manifestó que, en opinión del Instituto Nacional de Derechos Humanos, el proyecto se aparta de los límites establecidos por los instrumentos internacionales vinculantes para el Estado de Chile, vulnera el principio de proporcionalidad y no cumple con criterios de necesidad ni eficacia en la regulación del fenómeno migratorio.

El Honorable Senador señor Trisotti consultó acerca de la forma en que el Instituto Nacional de Derechos Humanos concilia los principios que orientan su actuar con la realidad práctica. Indicó que, en reiteradas oportunidades, se ha invocado el principio de no criminalización de la migración, lo cual ha sido una constante en el tiempo, pero manifestó que, especialmente en la zona norte del país, se observa una vinculación directa entre migración y criminalidad. En ese contexto, expresó que dicha relación se evidencia en el sistema penitenciario, donde, según cifras de Gendarmería correspondientes al año 2025, existirían alrededor de 10.000 personas extranjeras privadas de libertad, lo que representa aproximadamente un 16% de la población penal del país. Añadió que esta situación se intensifica en la Región de Tarapacá, que representa, donde cerca del 51% de las personas privadas de libertad en recintos como Pozo Almonte, Alto Hospicio e Iquique serían de nacionalidad extranjera. En virtud de lo anterior, preguntó cómo el Instituto se hace cargo de esta realidad empírica que, a su juicio, demostraría una vinculación entre migración y criminalidad.

Luego, preguntó respecto de la eficacia del actuar del Instituto, indicando comprender el rol institucional del organismo, pero manifestó inquietud por la interposición de recursos de amparo ante distintas Cortes de Apelaciones, los cuales, en su opinión, si bien pueden responder a la defensa de ciertos principios, podrían incidir en la ejecución de medidas como las expulsiones. En ese sentido, se refirió a críticas recientes formuladas por el ex Director Nacional del Servicio Nacional de Extranjería, quien habría cuestionado la difusión anticipada de un proceso de expulsión, advirtiendo la eventual interposición de recursos judiciales. En base a ello, preguntó de manera concreta si el Instituto Nacional de Derechos Humanos

tiene previsto interponer acciones que puedan frenar procesos de expulsión impulsados por el actual gobierno.

En tercer lugar, se refirió al rol del Instituto en la protección de otros derechos humanos de carácter social, tales como salud, educación y vivienda. Señaló que, si bien es evidente que el Instituto tiene por objeto velar por el respeto de estos derechos por parte del Estado, percibe que existe una mayor visibilidad o énfasis en ciertas materias, en desmedro de otras. En ese contexto, manifestó que el fenómeno migratorio estaría generando impactos en el ejercicio de dichos derechos por parte de la población, particularmente en la zona norte del país, afectando a un número significativo de personas. En virtud de ello, planteó la necesidad de conocer cómo el Instituto aborda la defensa de estos derechos en relación con la población nacional, especialmente en regiones como Tarapacá, donde, a su juicio, se evidenciarían déficits en acciones concretas por parte del organismo.

La Honorable Senadora señora Astudillo preguntó cuáles serían las consecuencias para el Estado de Chile en caso de aprobarse el proyecto en términos que pudieran contravenir tratados y acuerdos internacionales suscritos previamente. Señaló que, conforme a lo expuesto, existiría una eventual incompatibilidad con dichos instrumentos, por lo que consultó si ello acarrearía consecuencias de carácter político u otras de distinta naturaleza. Asimismo, preguntó si, en virtud de esos acuerdos internacionales, podrían eventualmente dejarse sin efecto decisiones adoptadas por el país, particularmente en materia de expulsión de personas migrantes fundadas en la normativa propuesta.

También se refirió a los ejemplos comparados mencionados, especialmente el caso de España, y planteó que en Chile la situación habría sido distinta, en cuanto el mayor incremento de ingresos irregulares se habría producido durante la vigencia de una legislación que consideraba dicha conducta como delito. En ese contexto, manifestó sus dudas respecto de si existiría una relación causal entre la normativa y el aumento del fenómeno migratorio, o si se trataría más bien de coincidencias vinculadas a factores externos. Al respecto, indicó que, en su opinión, los procesos migratorios responden principalmente a condiciones políticas, económicas y sociales en los países de origen, más que a la eventual existencia de sanciones en el país de destino, por lo que estimó que difícilmente una persona migrante toma su decisión en función de la pena asociada al ingreso irregular.

En esa línea, consideró necesario evitar la simplificación del debate en términos de posiciones ideológicas contrapuestas, señalando que con frecuencia se instala la idea de que ciertos sectores serían “promigrantes” y otros “antimigrantes”. Manifestó que tales caracterizaciones no contribuyen al análisis del problema, el cual —según indicó— ha tenido una magnitud relevante en el país, superando en su momento la capacidad

de respuesta de las autoridades. Añadió que, si bien se han adoptado diversas medidas legislativas, persiste una tendencia a presentar múltiples iniciativas que incluso podrían superponerse o entrar en conflicto entre sí.

Por otra parte, consultó cuál sería, desde la perspectiva del Instituto Nacional de Derechos Humanos, una propuesta óptima para abordar la materia, considerando la necesidad de compatibilizar el control de las fronteras con el respeto de los derechos fundamentales. En ese contexto, señaló que, a diferencia de otros países, en Chile no se habrían implementado políticas robustas de acogida, inserción laboral o acceso garantizado a servicios básicos para personas migrantes o refugiadas. Indicó que ello genera tensiones con la población nacional, especialmente en sectores que también enfrentan carencias en materia de salud, educación y vivienda, lo que puede derivar en percepciones de desigualdad en el acceso a derechos.

Finalmente, manifestó la importancia de avanzar hacia una regulación equilibrada que permita gestionar adecuadamente el fenómeno migratorio, resguardando el control fronterizo sin vulnerar derechos esenciales, en particular de grupos como niños y mujeres, destacando que el Estado de Chile ha asumido compromisos internacionales en esta materia a lo largo de su historia.

A continuación, **el Director del Instituto Nacional de Derechos Humanos, señor Yerko Ljubetic**, señaló que resulta necesario analizar con mayor precisión la relación entre el fenómeno migratorio y el aumento de la criminalidad, indicando que existen datos que permiten sostener distintas interpretaciones. Expresó que, si bien las cifras aportadas son atendibles, también existen antecedentes que muestran que, en términos proporcionales, la población migrante no presenta niveles de criminalidad superiores a los de la población nacional. No obstante, reconoció que se han incorporado formas de criminalidad nuevas, en algunos casos más violentas y desconocidas en el país, lo que estimó como un fenómeno evidente, aunque advirtió que ello no debe confundirse con la generalidad de las personas migrantes.

En ese contexto, consideró relevante comprender las razones que motivan la migración, señalando que, en la mayoría de los casos, responde a necesidades de subsistencia y búsqueda de mejores condiciones de vida. Recordó que situaciones similares han afectado históricamente a la población chilena, mencionando los procesos migratorios ocurridos durante la década de los años ochenta. En esa línea, enfatizó que las personas migrantes son titulares de derechos humanos, con independencia de su condición, y que los principios de igualdad y no discriminación adquieren especial relevancia en contextos como el analizado.

A continuación, se refirió al uso de acciones judiciales por parte

del Instituto, señalando que su interposición responde a un mandato legal y a la existencia de mecanismos disponibles para la defensa de derechos fundamentales. Indicó que el Instituto ha ejercido y continuará ejerciendo recursos como el amparo y la protección cuando se adviertan vulneraciones, particularmente en materias como el debido proceso en procedimientos de expulsión. Añadió que la omisión en el ejercicio de estas acciones podría constituir un incumplimiento de sus funciones. Asimismo, destacó que muchas de estas acciones, especialmente aquellas relativas a niños, niñas y adolescentes, son acogidas por los tribunales, lo que da cuenta de su fundamento.

Por otra parte, abordó la preocupación relativa a la afectación de derechos sociales de la población nacional, señalando que, conforme a los antecedentes disponibles, no se observa de manera generalizada una disminución en el acceso a derechos como educación o salud producto de la migración. A modo de ejemplo, indicó que aún existen cupos disponibles en el sistema educativo público, pese al aumento de estudiantes migrantes. No obstante, reconoció la importancia de continuar analizando estos datos para contrastar percepciones con evidencia empírica.

Asimismo, destacó que el Instituto desarrolla una labor amplia en la protección de derechos económicos, sociales y culturales, señalando que dicha actividad no siempre es suficientemente visibilizada. Mencionó acciones en materia de derecho a la vivienda en el norte del país, particularmente en la región de Arica, así como la interposición de recursos en casos de acceso a la salud, incluyendo situaciones de pacientes que no han podido acceder a tratamientos oncológicos por falta de incorporación de medicamentos en el sistema público. Añadió que también existen acciones relacionadas con derechos de agua y otras materias a lo largo del país, lo que evidencia la amplitud del mandato institucional.

En relación con la eficacia de la criminalización del ingreso irregular, coincidió en que la experiencia comparada y nacional sugiere que la calificación de dicha conducta como delito o infracción administrativa tiene escasa incidencia en los flujos migratorios, los cuales responden principalmente a factores estructurales en los países de origen. En ese sentido, sostuvo que la propuesta en análisis carece de fundamento práctico, en la medida en que no generaría efectos significativos, pese a implicar eventuales vulneraciones de obligaciones internacionales.

En cuanto a las consecuencias del incumplimiento de dichos compromisos, señaló que pueden traducirse en reproches por parte de organismos internacionales de control, lo que afecta la imagen del país y puede tener implicancias políticas y económicas. Asimismo, indicó que, en el marco del sistema interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos puede emitir decisiones vinculantes que obliguen al Estado a modificar prácticas o normas internas, mencionando como ejemplo casos en

que se han corregido decisiones jurisdiccionales nacionales.

En esa línea, valoró la necesidad de abordar el debate desde una perspectiva de derechos humanos, destacando que las posiciones del Instituto responden a acuerdos unánimes de su Consejo, el cual presenta diversidad de visiones políticas. Señaló que este enfoque facilita el diálogo y la construcción de consensos.

Finalmente, se refirió a propuestas concretas, indicando que el Instituto ha formulado recomendaciones orientadas a fortalecer la migración regular y reducir la irregularidad mediante medidas administrativas. Entre ellas, destacó la necesidad de agilizar los procesos de regularización, mejorar la gestión de permisos de ingreso y residencia, y flexibilizar requisitos de identificación, especialmente para niños, niñas y adolescentes. Asimismo, subrayó la importancia de implementar políticas de integración que favorezcan la convivencia y el aporte de las personas migrantes a la sociedad, señalando que existen antecedentes que muestran su contribución económica y su potencial impacto positivo en el mercado laboral y en los sistemas de seguridad social.

El Honorable Senador señor Velásquez señaló que el fenómeno migratorio debe entenderse como una situación en evolución, indicando que durante varias décadas no fue objeto de atención legislativa ni política relevante. Expresó que, desde su experiencia en el norte del país, particularmente en la región de Antofagasta, la migración ha sido históricamente una realidad permanente, valorada en sus inicios por su aporte cultural. Sin embargo, sostuvo que con el tiempo el fenómeno se desbordó, sin que existiera una respuesta oportuna por parte de las autoridades centrales, pese a las advertencias provenientes de los territorios.

En ese contexto, manifestó que, en décadas anteriores, la migración no generaba conflictos significativos a nivel nacional, aunque sí implicaba presiones a nivel local, especialmente en ámbitos como educación y salud. Añadió que estas dificultades afectaban particularmente a los municipios, sin que existiera una respuesta adecuada desde el nivel central. Asimismo, indicó que existían prácticas extendidas de informalidad laboral respecto de trabajadores migrantes, quienes desempeñaban labores sin contrato, situación conocida pero no abordada de manera suficiente por las autoridades ni por el sector privado.

A continuación, reflexionó sobre la relevancia actual de la migración en la economía y la sociedad, planteando que una eventual salida masiva de personas migrantes podría generar impactos significativos en diversos sectores productivos. En ese sentido, sostuvo que el debate no debe centrarse en extremos, tales como permitir o impedir completamente el ingreso, sino en distinguir adecuadamente entre quienes contribuyen al desarrollo del país y quienes participan en actividades delictivas.

Por otra parte, indicó que el contexto actual, marcado por una mayor presión social, ha llevado a la búsqueda de soluciones más drásticas, entre ellas la tipificación del ingreso irregular como delito. Indicó que, en otras circunstancias, dicha propuesta no habría sido considerada, pero que hoy surge como respuesta a la percepción de insuficiencia de las medidas administrativas existentes. No obstante, manifestó sus dudas respecto de la eficacia de este enfoque, sugiriendo que podría generarse una escalada en la severidad de las sanciones sin que ello implique necesariamente una solución al problema.

En esa línea, advirtió que la adopción de medidas legislativas bajo presión puede conducir a resultados que posteriormente sean cuestionados. Para ilustrar su punto, se refirió a experiencias en otros ámbitos, como la ley de Aula Segura, respecto de la cual se han reportado resultados que no habrían cumplido con los objetivos esperados, así como a ejemplos más generales en que el aumento de sanciones no necesariamente reduce la ocurrencia de conductas indeseadas. En ese sentido, enfatizó la necesidad de analizar con mayor detención si las medidas propuestas constituyen una solución adecuada.

Asimismo, expresó su preocupación por el riesgo de adoptar regulaciones que puedan derivar en discriminaciones hacia determinados grupos, señalando que la historia demuestra que este tipo de procesos puede iniciarse con medidas aparentemente acotadas. En ese contexto, llamó a actuar con responsabilidad en el ejercicio de la función legislativa, considerando las eventuales consecuencias futuras de las decisiones adoptadas.

Por otra parte, reconoció que el Estado no habría preparado adecuadamente a las instituciones encargadas de enfrentar el fenómeno migratorio y la criminalidad asociada, particularmente a las policías. Señaló que existiría una falta de inversión y modernización en estos organismos, lo que ha limitado su capacidad de respuesta frente al avance del crimen organizado.

Finalmente, destacó la importancia de escuchar a las distintas instituciones que comparecen ante la Comisión, señalando que sus planteamientos permiten enriquecer el análisis previo a la adopción de decisiones. En ese sentido, valoró la instancia como un espacio que contribuye a una deliberación más informada, de cara a la resolución que deberá adoptar la Comisión respecto del proyecto en discusión.

Enseguida, expuso **la Directora Jurídica del Servicio Jesuita a Migrantes, señora Gabriela Hilliger**, quién planteó como cuestión central las eventuales consecuencias de avanzar en una normativa que pudiera implicar incumplimientos de compromisos internacionales, destacando la

responsabilidad del debate legislativo y el rol que compete a la Comisión. Asimismo, valoró la instancia de participación de la sociedad civil y reconoció la legitimidad del objetivo perseguido por la moción, consistente en desincentivar la migración irregular y fortalecer la seguridad del Estado.

En ese sentido, consideró necesario analizar si el medio propuesto resulta idóneo para alcanzar dichos fines, así como su compatibilidad con el compromiso de promover una migración ordenada, segura y regular, respetuosa de los derechos humanos. Señaló que la experiencia demuestra que las normas legales, una vez aprobadas, son de difícil modificación, por lo que resulta relevante evaluar adecuadamente sus efectos antes de su adopción.

A continuación, se refirió al eventual efecto disuasivo de la tipificación penal del ingreso irregular, señalando que los datos disponibles no respaldan dicha hipótesis. Indicó que, conforme a antecedentes de la Policía de Investigaciones, entre los años 2018 y 2024 se observa un aumento significativo de ingresos por pasos no habilitados, particularmente en el caso de personas de nacionalidad venezolana, pese a que durante ese período el ingreso clandestino constituía delito. Explicó que este incremento se vincula, entre otros factores, a la implementación de exigencias de visado consular sin la capacidad administrativa suficiente para procesarlas, lo que generó incentivos para el ingreso irregular. Añadió que factores como la pandemia también influyeron en el aumento de estos flujos, destacando la necesidad de abordar el fenómeno desde una perspectiva administrativa más que exclusivamente legislativa.

En esa línea, sostuvo que el procedimiento de expulsión vigente, de carácter administrativo, ha demostrado ser más eficaz en comparación con el proceso penal. Explicó que dicho procedimiento contempla etapas claras, como la notificación, el ejercicio del derecho a defensa y la posibilidad de recurrir, destacando el rol de organizaciones que prestan asistencia jurídica. Asimismo, indicó que la ejecución de expulsiones no se ve mayormente obstaculizada por la interposición de recursos judiciales, sino por factores como la coordinación con países de origen, la disponibilidad de recursos y la capacidad institucional.

Por otra parte, advirtió que la transformación del ingreso irregular en delito implicaría trasladar la gestión desde la sede administrativa al sistema penal, lo que podría generar una sobrecarga en instituciones ya exigidas, como el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública. En ese sentido, planteó la necesidad de incorporar a dichos organismos en la discusión legislativa, a fin de evaluar la viabilidad práctica de las medidas propuestas.

Asimismo, identificó diversos problemas de técnica legislativa y eventuales vicios de constitucionalidad en el proyecto. Entre ellos, mencionó

la regulación de la flagrancia y la reconducción, la ambigüedad respecto de las penas aplicables, y la extensión del plazo de detención hasta cinco días, medida que estimó desproporcionada en relación con la naturaleza del ilícito. También advirtió posibles vulneraciones al principio de igualdad ante la ley y cuestionó la coherencia de la normativa con disposiciones vigentes en materia de refugio y protección internacional.

En particular, destacó la necesidad de resguardar el principio de no devolución, así como de incorporar adecuadamente las situaciones de personas refugiadas y otras categorías de protección, especialmente en casos de vulnerabilidad, como víctimas de violencia de género. Señaló que la actual redacción podría generar incoherencias normativas y afectar derechos fundamentales.

En otro orden de ideas, enfatizó la importancia de mantener la confianza de la población migrante en las instituciones, destacando la práctica de autodenuncia existente en Chile, mediante la cual personas en situación irregular se presentan voluntariamente ante la autoridad. Advirtió que una eventual criminalización podría debilitar este mecanismo, incrementando la informalidad y dificultando la implementación de políticas públicas eficaces.

Por otra parte, abordó los efectos del proyecto en el sistema penitenciario, señalando que podría agravar la situación de hacinamiento existente. En ese contexto, planteó la necesidad de evaluar alternativas que permitan gestionar adecuadamente los casos, evitando el uso excesivo de medidas cautelares como la prisión preventiva, especialmente cuando no existen antecedentes de peligrosidad.

Asimismo, se refirió a la figura de la suspensión condicional del procedimiento, señalando que su aplicación en estos casos podría resultar problemática, en la medida en que su cumplimiento dependería de factores externos, como la coordinación con el país de origen para la ejecución de la expulsión.

En relación con la eficacia del sistema penal, indicó que, según antecedentes recabados, entre los años 2018 y 2022 se registraron escasas condenas por delitos vinculados al ingreso irregular, lo que atribuyó a la priorización de recursos por parte del Ministerio Público hacia delitos de mayor gravedad. En ese sentido, sostuvo que la incorporación de nuevas figuras penales podría no traducirse en una persecución efectiva.

En esa línea, sugirió explorar alternativas legislativas más focalizadas, como el establecimiento de agravantes para delitos cometidos por personas que ingresen irregularmente, en lugar de penalizar el ingreso en sí mismo. Asimismo, propuso evaluar la creación de instancias especializadas para abordar la multiplicidad de proyectos en tramitación en

materia migratoria.

Por otra parte, se refirió al acceso a derechos sociales, destacando la importancia de garantizar condiciones adecuadas para la integración de niños, niñas y adolescentes migrantes, en consideración a su desarrollo futuro y al contexto demográfico del país. En ese sentido, subrayó la necesidad de evitar restricciones que puedan afectar su acceso a derechos básicos como salud y educación.

Finalmente, concluyó que, si bien el proyecto responde a una preocupación legítima, su aprobación en los términos propuestos podría generar efectos contraproducentes, tanto desde el punto de vista de la eficacia de la política migratoria como del respeto a los derechos fundamentales. En consecuencia, llamó a revisar integralmente la normativa vigente, identificar sus nudos críticos y fortalecer los mecanismos administrativos y de coordinación institucional, con el objeto de avanzar hacia una gestión migratoria más eficiente y coherente.

La Honorable Senadora señora Astudillo agradeció la exposición de la Directora Jurídica del Servicio Jesuita a Migrantes, destacando que, pese al tiempo acotado, permitió ofrecer una visión completa respecto de las dificultades que podría presentar el proyecto en análisis. Señaló que existe un objetivo compartido en orden a lograr una adecuada regulación del fenómeno migratorio, de modo que el ingreso de personas migrantes y refugiadas se realice de forma ordenada, lo que exige identificar las mejores soluciones normativas.

En ese contexto, valoró especialmente los antecedentes y documentos ofrecidos, indicando que resultan útiles para el perfeccionamiento de la legislación vigente. Asimismo, manifestó la necesidad de realizar una revisión integral de la normativa existente, con el objeto de determinar qué disposiciones han resultado eficaces, cuáles requieren ajustes y cuáles podrían generar conflictos entre sí, a fin de evitar errores en la regulación.

Asimismo, señaló la conveniencia de invitar a participar en la discusión al Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública y Gendarmería, con el objeto de recabar sus opiniones técnicas sobre el proyecto. En ese contexto, indicó que se buscará ajustar los tiempos de intervención de los integrantes de la Comisión, a fin de privilegiar la exposición de los invitados.

A continuación, **el Honorable Senador señor Trisotti** solicitó, con la venia de la Comisión, requerir un informe al Instituto Nacional de Derechos Humanos que contenga estadísticas relativas a los recursos judiciales interpuestos por dicha institución, diferenciando entre aquellos presentados en favor de personas extranjeras y de personas chilenas, así como respecto de los derechos o garantías cuya protección se ha perseguido en cada caso.

Seguidamente, **la Honorable Senadora señora Astudillo** planteó la necesidad de oficiar a los organismos competentes con el objeto de obtener información estadística que permita esclarecer la relación entre migración irregular y delincuencia. Indicó que, si bien existen datos generales que señalan que los delitos cometidos por personas migrantes representarían aproximadamente un 0,5%, no se cuenta con una desagregación que distinga entre migrantes en situación regular e irregular, lo que estimó necesario para un adecuado análisis.

En sesión de 20 de abril de 2026, la Comisión recibió en audiencia **al Subdirector de Inteligencia, Crimen Organizado y Seguridad Migratoria, Prefecto General señor Ricardo Gatica**, quien indicó que, desde el año 2022 hasta el 16 de abril del año 2026, se ha detectado un total de 84.163 personas con ingreso irregular. Preciso que, desagregando por año, en 2022 se registraron 24.353 personas; en 2023, 23.165; en 2024, 23.477; en 2025, 12.335; y en lo que va de 2026, 833 personas. Asimismo, explicó que, dentro de este universo, existe un porcentaje de personas que son reconducidas al momento de ser detectadas en frontera, mientras que el resto es denunciado por ingreso ilegal al país. Aseveró que, durante el año 2022, de las 24.353 personas sorprendidas ingresando por pasos no habilitados, 3.150 fueron reconducidas y 14.778 no fueron reconducidas.

El Honorable Senador señor Longton precisó que las cifras expuestas corresponderían a situaciones de flagrancia detectadas en frontera. En ese contexto, consultó si se dispone de la cifra oficial de denuncias y autodenuncias registradas por la Policía de Investigaciones, indicando que, según los antecedentes de que dispone, dicha cifra habría alcanzado aproximadamente 53.000 casos durante el año 2022.

El Prefecto General señor Ricardo Gatica, señaló que las cifras previamente expuestas corresponden a personas detectadas en situación de flagrancia en frontera, y que son distintas a las relativas a denuncias por ingreso irregular que se originan a partir de fiscalizaciones realizadas por la Policía de Investigaciones en todo el territorio nacional, y no exclusivamente en zonas fronterizas.

A continuación, informó que las personas denunciadas por ingreso irregular al país ascienden a 16.848 en el año 2020; 56.586 en el año 2021; 53.875 en el año 2022; 44.235 en el año 2023; 29.269 en el año 2024; 26.275 en el año 2025; y 2.795 en lo que va del año 2026. En ese contexto, reiteró que estas cifras corresponden a denuncias derivadas de controles y fiscalizaciones efectuadas por la institución a lo largo del país.

La Honorable Senadora señora Astudillo consultó por la posibilidad de contar con cifras comparativas para el mismo período del año pasado, señalando que, al encontrarse en curso el primer trimestre resulta

complejo comparar con períodos anuales. En ese contexto, preguntó si era posible disponer de antecedentes que permitieran determinar si efectivamente se ha producido una disminución en los ingresos irregulares. Asimismo, solicitó precisar si dicha eventual disminución guarda relación con factores específicos, como la detención de Nicolás Maduro, el cambio de gobierno, o si responde simplemente a una tendencia observada durante el presente año. Enseguida, requirió antecedentes desagregados por nacionalidad de las personas que ingresan por pasos no habilitados, observando que la composición habría variado respecto de años anteriores, en que predominaban otras nacionalidades como bolivianos y peruanos. Finalmente, solicitó precisar las cifras correspondientes al año 2026 para las distintas nacionalidades mencionadas.

El Subdirector de Inteligencia, Crimen Organizado y Seguridad Migratoria, señaló que, conforme a una primera apreciación institucional, se observa una disminución en la cantidad de personas denunciadas por ingreso irregular, particularmente a partir del año pasado, aunque no se cuenta en este momento con un comparativo exacto al mes de abril. Agregó que, si bien podría inferirse una eventual disminución del flujo migratorio desde Venezuela, no es posible establecer con certeza las causas de dicha tendencia, aunque sí se constata una baja significativa en el número de personas de esa nacionalidad que han intentado ingresar recientemente. En relación con la distribución por nacionalidad, informó que las principales corresponden a personas venezolanas, seguidas por colombianas, bolivianas, haitianas, peruanas, dominicanas, ecuatorianas, cubanas, argentinas y, en menor número, chinas. Posteriormente, precisó que, para el año 2026, las cifras disponibles corresponden a 1.856 personas de nacionalidad venezolana; 354 colombianas; 174 bolivianas; 64 haitianas; 85 peruanas; 81 dominicanas; 92 ecuatorianas; 30 cubanas; 24 argentinas; y 18 chinas, aclarando que dichas cifras se refieren exclusivamente al año en curso.

La Honorable Senadora señora Astudillo consultó acerca de la opinión institucional de la Policía de Investigaciones sobre el proyecto, requiriendo que señalen eventuales aspectos susceptibles de mejora, así como posibles dificultades operativas o de aplicación que podrían derivarse de su aprobación.

El Jefe Nacional de Migraciones y Policía Internacional, Prefecto Inspector señor Ernesto León, señaló que la ley N° 21.325 despenalizó el ingreso clandestino, y que la experiencia bajo el régimen anterior permite identificar dificultades necesarias de considerar para evitar su reiteración. Explicó que, conforme al procedimiento vigente en ese entonces, la policía efectuaba la denuncia al Ministerio Público respecto del extranjero infractor, lo que daba inicio a un proceso penal paralelo a la comunicación al Servicio Nacional de Migraciones. Indicó que la persona pasaba a control de detención y, posteriormente, el Ministerio Público desistía de la persecución penal, quedando la persona en libertad sujeta a un procedimiento

administrativo de expulsión.

En ese contexto, durante el período intermedio previo a la ejecución de la expulsión se interponían recursos de amparo o de protección ante las Cortes de Apelaciones, las cuales -según indicó- resolvían en numerosas ocasiones a favor de las personas migrantes, fundándose en la inconsistencia existente entre no perseverar en sede penal y continuar el procedimiento administrativo. Añadió que esta situación generaba dificultades significativas para concretar las expulsiones, incluso en etapas avanzadas del proceso, mencionando casos en que personas debieron ser retiradas de aeronaves antes de su traslado.

Respecto de la figura de la reconducción señaló que resulta fundamental mantenerla en los términos propuestos, evitando que las personas sean derivadas al sistema judicial en calidad de imputados, lo que, a su juicio, impediría su inmediata reconducción al país de origen o procedencia. Indicó que este aspecto debe resguardarse para asegurar la eficacia del procedimiento.

Por otra parte, mencionó que la situación de las personas solicitantes de refugio presenta complejidades particulares, cuya regulación requiere un análisis más específico.

Finalmente, enfatizó que toda modificación legal conlleva costos asociados, por lo que, si bien la institución se encuentra disponible para cumplir con la normativa que se apruebe, resulta indispensable considerar la asignación de recursos adecuados para su implementación efectiva.

La Honorable Senadora señora Astudillo consultó si los desistimientos de la persecución penal por ingreso irregular, efectuados por las Intendencias en el pasado, respondieron a decisiones adoptadas en administraciones específicas o si constituyeron una práctica transversal. Asimismo, preguntó si dichos desistimientos obedecieron a definiciones de carácter político o a limitaciones operativas para sostener los procedimientos judiciales.

El Jefe de Jurídica, Prefecto Inspector (J) señor Daniel Solís, señaló que dicha práctica se observó en distintas administraciones sin corresponder a un período particular, indicando que se trató de una conducta habitual. Precisó que desde los inicios de la reforma procesal penal en la zona de Iquique, a partir de los años 2002 y 2003, se registraron inicialmente algunos casos judicializados, los cuales posteriormente dejaron de perseguirse, lo que atribuyó principalmente al volumen de situaciones a enfrentar.

Agregó que, con el tiempo, esta práctica fue generando efectos jurídicos relevantes, en la medida en que algunos abogados comenzaron a identificar brechas normativas, lo que derivó en un aumento de recursos de

protección, que se fundaban en la contradicción que implicaba que el Estado desistiera de la persecución penal y, posteriormente, pretendiera aplicar medidas administrativas de expulsión, invocándose principios como la presunción de inocencia y la ausencia de condena judicial como argumentos para impugnar dichas decisiones.

El Honorable Senador señor Longton consideró que la información proporcionada por la Policía de Investigaciones constituye un antecedente relevante para la discusión del proyecto, y solicitó que dicha institución remita a la Comisión un informe estadístico que respalde los datos expuestos.

Enseguida, señaló que lo expresado por la Policía de Investigaciones refuerza la idea de que, durante la vigencia de la normativa anterior, existió una decisión del Estado de no perseguir penalmente el delito de ingreso irregular, lo que —a su juicio— explicaría la baja aplicación de sanciones y la dificultad para ejecutar expulsiones. Indicó que esta situación habría sido previamente planteada en el debate legislativo, y que resulta relevante clarificar, en el marco del proyecto en análisis, que la eventual tipificación penal debe ir acompañada de una decisión explícita de persecución, privilegiando mecanismos como la reconducción y la expulsión.

Luego se refirió a las cifras expuestas, indicando que, si bien es pertinente distinguir entre situaciones de flagrancia y denuncias por ingreso irregular, resulta igualmente relevante considerar el total de ingresos irregulares para efectos del análisis del fenómeno.

Posteriormente, planteó su inquietud respecto de la situación en frontera, particularmente en relación con el ingreso de personas adultas acompañadas de menores de edad. En ese sentido, consultó si existe evidencia de que dicha circunstancia esté siendo utilizada como mecanismo para facilitar el ingreso irregular al país, atendidas las disposiciones normativas vigentes.

Finalmente, solicitó información sobre la frecuencia y periodicidad de los operativos y fiscalizaciones destinados a detectar personas en situación migratoria irregular, así como sobre la intensidad de estas acciones en los últimos años, especialmente en relación con la ejecución de órdenes de expulsión, considerando que alrededor de 46.000 de estas se encontrarían pendientes.

El Honorable Senador señor Trisotti consultó los motivos de la diferencia entre el número de personas efectivamente reconducidas y aquellas que, pese a ser detectadas, terminan ingresando de manera irregular al país. En ese contexto, preguntó si dicha brecha responde a factores de carácter normativo o reglamentario o bien a circunstancias específicas, como la presencia de menores de edad u otras condiciones, que impidan la aplicación

de la reconducción. Asimismo, requirió conocer cuáles son los criterios que pondera la autoridad para determinar en qué casos procede la reconducción efectiva y en cuáles no es posible aplicarla, derivando en el ingreso irregular.

El Honorable Senador señor Velásquez consultó a la PDI si la institución cuenta con una proyección respecto del impacto que tendría el proyecto de ley en términos de recursos humanos y económicos. En ese contexto, señaló que, si bien la institución deberá adecuarse a lo que finalmente se legisle, resulta relevante anticipar si ello implicará un aumento significativo en la dotación o en los costos operativos, advirtiendo que la asignación de mayores recursos a estas funciones podría afectar otras áreas de acción policial. En esa línea, planteó que estas decisiones también se relacionan con la definición de prioridades institucionales, ejemplificando con el caso del Ministerio Público y la necesidad de optar entre la persecución de distintos tipos de delitos.

También consultó si actualmente la PDI ha implementado dispositivos o estrategias específicas para la detección y localización de personas en situación migratoria irregular sujetas a procesos de expulsión, distintas de las prácticas habituales. En particular, preguntó si se han desarrollado nuevas herramientas de inteligencia policial o mecanismos operativos orientados a dar cumplimiento a dichas medidas, o si la institución mantiene un esquema de trabajo regular en esta materia.

El Honorable Senador señor Becker señaló que en su experiencia, en la Comisión de Gobierno, ha observado reiteradas discrepancias en torno a las cifras relacionadas con el fenómeno migratorio, manifestando que dichas diferencias no debieran producirse, por cuanto —a su juicio— las cifras corresponden a datos objetivos, a diferencia de las interpretaciones que pueden derivarse de ellas. En ese contexto, destacó la importancia de contar con información precisa y uniforme como base para la discusión legislativa.

A continuación, subrayó la necesidad de considerar la experiencia práctica de la PDI, especialmente de quienes han desempeñado funciones en terreno, a fin de diseñar una normativa que permita abordar de manera efectiva el ingreso irregular al país. En esa línea, sostuvo que el objetivo de la legislación debe orientarse a impedir el ingreso por vías no habilitadas, señalando que el control de las fronteras constituye un elemento esencial para la regulación del fenómeno migratorio.

Asimismo, manifestó su preocupación por lo que calificó como una permisividad en la gestión migratoria del ex Director Nacional de Migraciones, indicando que espera que dicha situación pueda ser corregida mediante la adopción de medidas más estrictas.

Finalmente, consultó acerca de la forma en que la PDI podrá

implementar en la práctica las disposiciones que eventualmente se aprueben en el proyecto de ley en discusión.

La Honorable Senadora señora Astudillo preguntó por los costos adicionales que implicaría la implementación del proyecto, particularmente para la PDI, indicando que no solo dicha institución requeriría refuerzos, sino también los tribunales y otros organismos que deberían contar con mayor dotación para llevar adelante procedimientos judiciales.

A continuación, indicó que, conforme a lo expuesto por el Prefecto Inspector señor Ernesto León, el sistema actual permitiría ejecutar expulsiones de manera más expedita mediante procedimientos administrativos, en comparación con un eventual sistema de carácter penal, el cual resultaría más complejo y costoso. En ese sentido, solicitó confirmar si, en términos prácticos, el modelo vigente resulta más eficiente que el que se propone establecer.

Enseguida, se refirió a la discusión relativa a la eventual incidencia de decisiones políticas en la ejecución de expulsiones, manifestando que, de acuerdo con los antecedentes recabados por la Comisión, la falta de prosecución penal en el pasado respondería principalmente a limitaciones operativas y a la carga de funciones de las autoridades competentes, más que a definiciones de carácter político. En ese contexto, enfatizó la necesidad de evitar interpretaciones que puedan distorsionar el debate, destacando que existe consenso en cuanto a la necesidad de ordenar el sistema migratorio y evitar el ingreso irregular.

Asimismo recordó que la modificación introducida por la ley N° 21.325, durante la administración del ex Presidente señor Piñera, tuvo por objeto precisamente hacer más eficientes los procedimientos, atendido que el régimen anterior no estaba funcionando adecuadamente. Por ello, planteó la inquietud de si el proyecto en análisis podría implicar un retroceso al reinstalar un sistema que ya había presentado dificultades en su aplicación.

Por otra parte, consultó sobre la coherencia normativa del proyecto, señalando que existe debate respecto de limitar la modificación a un solo artículo —relativo a la tipificación del ingreso irregular—, mientras que otras disposiciones también presentarían complejidades e inconsistencias, según lo expuesto por distintos especialistas. En ese sentido, solicitó profundizar en dichas observaciones desde una perspectiva técnica.

Para concluir, reiteró su petición de conocer la opinión de la institución desde el punto de vista operativo, considerando su experiencia en el control fronterizo, particularmente en relación con la capacidad para gestionar eventuales detenciones y los espacios disponibles para la custodia de personas, en caso de establecerse un régimen penal aplicable al ingreso irregular.

El Subdirector de Inteligencia, Crimen Organizado y Seguridad Migratoria, Prefecto General señor Ricardo Gatica, señaló que la institución actuará conforme a lo que disponga la ley, destacando su carácter no deliberante y su obligación de dar cumplimiento a las decisiones legislativas que se adopten. En ese contexto, indicó que, de aprobarse el proyecto, la Policía de Investigaciones deberá asumir nuevas funciones vinculadas a la tramitación judicial de los casos, particularmente en lo relativo a la puesta a disposición de personas ante los juzgados de garantía.

Informó que la institución realizará un levantamiento de los costos asociados a la eventual implementación de estas modificaciones legales, incluyendo requerimientos de personal y recursos materiales, tales como vehículos y logística de traslado, considerando especialmente la distancia existente entre los pasos fronterizos y los tribunales competentes. Señaló que dichos antecedentes serán puestos a disposición de la Comisión una vez sistematizados.

Enseguida, se refirió a las diferencias observadas en las cifras presentadas, indicando que estas obedecen a enfoques técnicos distintos. Explicó que, por una parte, se encuentran las cifras de personas detectadas en flagrancia al momento de ingresar por pasos no habilitados en frontera, y, por otra, las cifras de personas denunciadas por ingreso irregular, las cuales pueden corresponder a situaciones detectadas en cualquier punto del país durante fiscalizaciones, incluso tiempo después del ingreso. En ese sentido, comprometió la entrega del detalle estadístico utilizado por la institución.

Finalmente, en relación con la diferencia entre personas reconducidas y no reconducidas, señaló que dicha materia responde a diversos factores, tales como la nacionalidad de las personas y las condiciones en que se produce el ingreso, incluyendo la eventual presencia de acompañantes, por lo que indicó que el detalle técnico de estos criterios será expuesto por el Jefe Nacional de Migraciones y Policía Internacional.

El Jefe Nacional de Migraciones y Policía Internacional, Prefecto Inspector señor Ernesto León, señaló que las modificaciones propuestas constituyen una herramienta relevante para el proceso de expulsión, en la medida en que sean correctamente aplicadas y cuenten con los recursos necesarios. Indicó que el contexto actual presenta una mayor complejidad en comparación con períodos anteriores, lo que incide en la operatividad de estas medidas.

En relación con la diferencia entre personas reconducidas y no reconducidas, explicó que, en una etapa inicial, se logró un número elevado de reconducciones hacia países vecinos como Perú y Bolivia. Sin embargo, señaló que actualmente dichos países han restringido la recepción de personas, precisando que Perú no admite ciudadanos venezolanos ni de otras nacionalidades que no sean residentes en su territorio, mientras que Bolivia

establece cupos limitados. Añadió que esta situación ha incidido directamente en la disminución de reconducciones.

Asimismo, indicó que las personas no reconducidas corresponden a infractores de la normativa vigente, respecto de las cuales la institución debe adoptar medidas como la detención y traslado a tribunales, en caso de configurarse las hipótesis legales correspondientes. Agregó que el número de personas reconducidas depende también del flujo de personas detectadas por el Ejército de Chile y Carabineros en frontera, quienes las derivan a la Policía de Investigaciones para la aplicación de los procedimientos respectivos.

En ese contexto, precisó que, previo a la reconducción, la institución verifica ciertos requisitos, tales como la inexistencia de arraigo judicial que impida la salida del país, así como la situación de acompañantes, especialmente en casos en que existan menores de edad, lo que puede impedir la reconducción. Asimismo, señaló que la cifra oficial de personas reconducidas es la que entrega la Policía de Investigaciones, en cuanto es la institución que ejecuta dicho procedimiento conforme a la normativa vigente.

A continuación, **el Jefe de Jurídica, Prefecto Inspector (J) señor Daniel Solís**, complementó la exposición refiriéndose a cifras de expulsiones a nivel nacional, indicando que en el año 2020 se registraron 1.470 expulsiones; en 2021, 913; en 2022, 1.070; en 2023, 946; en 2024, 1.100; y en 2025, 1.267. Señaló que estas cifras se han visto afectadas por factores como la pandemia y modificaciones legales que han restringido la expulsión de personas condenadas por determinados delitos, como el tráfico de drogas.

Además, informó, la institución ha incrementado sus procesos de fiscalización en más de un 30% en comparación con el año anterior, mediante un plan anual coordinado a nivel nacional. En esa línea, destacó que, durante los años 2024 y 2025, se ha priorizado la ubicación y expulsión de personas extranjeras que han cometido delitos en el país y que se encontraban en libertad con medidas de expulsión vigentes, señalando que aproximadamente entre un 65% y un 70% de las expulsiones realizadas en el último año corresponden a este tipo de casos.

La Honorable Senadora señora Astudillo señaló que, al revisar las cifras de expulsiones desde el año 2020 en adelante, no se advierten diferencias significativas entre los distintos períodos, abarcando las administraciones de los Presidentes Piñera y Boric, observándose rangos similares entre aproximadamente 900 y 1.200 expulsiones. En ese contexto, consultó si el año 2025 corresponde al punto más alto de expulsiones dentro de dicho período.

Indicó que, conforme a lo expuesto, la disminución en ciertos años se explicaría principalmente por factores como la pandemia y modificaciones normativas que limitaron la expulsión de personas condenadas por delitos

asociados a la ley N° 20.000. En ese sentido, enfatizó la importancia de aclarar estos antecedentes, señalando que en la opinión pública suelen generarse interpretaciones erróneas sobre estas cifras.

Asimismo, consultó si la imposibilidad de ejecutar expulsiones respecto de ciudadanos venezolanos se vincula a problemas con el país receptor, planteando que el obstáculo principal no radicaría en la naturaleza jurídica de la infracción, sino en la falta de condiciones para concretar dichas expulsiones. Indicó que, de no resolverse este problema, la situación podría mantenerse sin variaciones sustantivas. También preguntó por las razones del aumento en las fiscalizaciones, consultando si ello responde a mayores recursos y tecnología o a la experiencia institucional, solicitando precisar a qué factores se atribuye dicho incremento.

Por su parte, **el Jefe Nacional de Migraciones y Policía Internacional, Prefecto Inspector señor Ernesto León**, señaló que el año 2025 corresponde efectivamente al período con mayor número de expulsiones recientes, sin perjuicio de que en el año 2020 se registró una cifra superior en un contexto distinto.

Subrayó que la disminución de expulsiones en determinados años se relaciona con los efectos de la pandemia y con modificaciones legales que han restringido la expulsión de personas condenadas por ciertos delitos, como aquellos vinculados al tráfico de drogas.

Señaló que desde mediados del año anterior no ha sido posible ejecutar expulsiones de ciudadanos venezolanos, debido a la ausencia de relaciones consulares, dificultades de identificación y la negativa del país de origen a recibirlos, lo que ha generado un stock cercano a 6.000 órdenes de expulsión pendientes para dicha nacionalidad.

Además precisó que, si bien existe una cantidad relevante de personas de otras nacionalidades sujetas a procesos de expulsión -como bolivianos, colombianos y peruanos-, una proporción significativa corresponde a ciudadanos venezolanos afectados por las limitaciones señaladas.

Finalmente, señaló que el aumento de las fiscalizaciones responde a la implementación, desde el año 2025, de un plan nacional de fiscalizaciones basado en el análisis del fenómeno migratorio, lo que ha implicado una mayor asignación de personal y una intensificación de los controles, con el objetivo de detectar personas sujetas a medidas de expulsión y proceder conforme a los mecanismos legales vigentes.

La Honorable Senadora señora Astudillo preguntó respecto de la priorización en los procesos de expulsión, señalando que actualmente la institución concentra sus esfuerzos en personas con antecedentes penales. En ese contexto, planteó que, de aprobarse el proyecto y tipificarse el ingreso

irregular como delito, cabría determinar si la autoridad deberá perseguir todos los casos sin distinción o si subsistiría algún margen de priorización. En particular, manifestó su inquietud respecto del impacto operativo que implicaría la imposibilidad de descartar casos, atendido que toda persona que ingrese de manera irregular pasaría a revestir carácter delictual y valoró la capacidad de adaptación operativa de la Policía de Investigaciones frente a eventuales cambios normativos.

Afirmó que el proyecto busca evitar las dificultades observadas en el pasado cuando el ingreso irregular constituía delito, destacando que su estructura incorpora mecanismos orientados a privilegiar la reconducción en primer término. Señaló que el artículo 119 ter establece, en una primera etapa, la reconducción; en una segunda, la posibilidad de aplicar un procedimiento monitorio en caso de que el Ministerio Público solicite únicamente una pena de multa; y, adicionalmente, contempla la prisión preventiva solo en hipótesis específicas, como la falta de acreditación de identidad o de medios para solventar la estadía.

En ese sentido, sostuvo que dichas disposiciones configuran la base operativa del proyecto, orientada a evitar la reiteración de problemas procedimentales anteriores.

Finalmente, consultó a la Policía de Investigaciones si, desde su experiencia práctica, estiman necesario incorporar otras disposiciones o ajustes normativos que permitan mejorar la eficiencia del sistema, prevenir dificultades operativas y facilitar una implementación más ágil del eventual nuevo régimen.

El Subdirector de Inteligencia, Crimen Organizado y Seguridad Migratoria, Prefecto General señor Ricardo Gatica, afirmó que la intención de la institución ha sido poner a disposición de la Comisión su experiencia previa, particularmente respecto de las dificultades operativas que podrían surgir con la aplicación del proyecto. En ese contexto, indicó como uno de los principales puntos de atención la eventual contradicción que podría generarse cuando el Estado no persigue penalmente determinados casos y, posteriormente, intenta ejecutar la expulsión por la vía administrativa, lo que en el pasado ha sido objeto de cuestionamientos por parte de los tribunales.

El Jefe de Jurídica, Prefecto Inspector (J) señor Daniel Solís, añadió que otro aspecto relevante dice relación con los procesos de fiscalización, los cuales adquieren especial importancia en el marco del eventual nuevo régimen.

Enseguida, **la Honorable Senadora señora Astudillo** reiteró su inquietud respecto del impacto de tipificar el ingreso irregular como delito, consultando si ello implicaría la obligación de perseguir la totalidad de los casos, atendido que todas las personas en dicha situación pasarían a incurrir en una conducta delictiva.

Al respecto, **el Subdirector de Inteligencia, Crimen Organizado y Seguridad Migratoria, Prefecto General señor Ricardo Gatica**, señaló que la institución tiene, por mandato legal, la obligación de ejercer el control migratorio, tanto en el ingreso de extranjeros al país como en su fiscalización. En ese sentido, indicó que, de aprobarse la norma, deberán adecuar su actuación para dar cumplimiento a la ley, lo que implicará reforzar los recursos humanos y materiales, así como intensificar las labores de fiscalización.

Finalmente, manifestó su preocupación por la viabilidad de implementar dichas exigencias con el presupuesto actual, señalando que incluso existiría una disminución de recursos, planteando la interrogante acerca de cómo podría abordarse este desafío en términos prácticos.

El Jefe de Jurídica, Prefecto Inspector (J) señor Daniel Solís, señaló que, conforme al mandato legal de la institución, la Policía de Investigaciones debe cumplir tanto funciones asociadas a la persecución de delitos en casos de flagrancia como labores de fiscalización en materia de extranjería, por lo que, desde el punto de vista procedimental, el eventual cambio normativo no alteraría sustantivamente sus obligaciones, debiendo igualmente hacerse cargo de la totalidad de los casos.

Agregó que ello implicará necesariamente una mayor demanda de recursos humanos, destacando, no obstante, que se encuentra en implementación una ley recientemente aprobada¹³ que contempla la incorporación progresiva de más de 3.300 agentes policiales en un plazo de diez años. Preciso que, a la fecha, ya se han incorporado aproximadamente 250 funcionarios, los cuales han sido destinados mayoritariamente al área migratoria, reforzando así dicha función. Sin perjuicio de ello, advirtió que las exigencias en materia de personal continuarán aumentando, por lo que será necesario seguir fortaleciendo estas capacidades.

Respecto de los lugares de detención señaló que, como regla general, las personas detenidas son puestas a disposición de Gendarmería de Chile, aunque advirtió que ello dependerá de factores como el volumen de detenidos, las condiciones geográficas y la disponibilidad de infraestructura, especialmente en zonas fronterizas, lo que obliga a evaluar aspectos logísticos como traslados, custodia y ubicación de los recintos.

Finalmente, señaló que, más allá de que el sistema sea más o menos expedito, lo relevante desde el punto de vista técnico es que la regulación que se adopte no genere una superposición entre el ámbito penal y el administrativo que haga impracticables las decisiones de expulsión. En ese sentido, advirtió que, en experiencias anteriores, la judicialización de los casos

¹³ [Ley N° 21.737](#) que moderniza el escalafón de agentes policiales de la policía de investigaciones de Chile y su estatuto del personal.

podía implicar que las personas permanecieran más tiempo en el país del que la autoridad administrativa estimaba pertinente, debido a las exigencias propias del proceso judicial.

La Honorable Senadora señora Astudillo consultó sobre las implicancias operativas que tendría la eventual judicialización de estos casos, señalando que, además del traslado de la persona detenida desde la frontera hasta el tribunal competente, cabría considerar la participación de funcionarios de la Policía de Investigaciones durante el desarrollo del proceso judicial. En ese contexto, planteó que dichos funcionarios podrían verse obligados a concurrir a audiencias en calidad de testigos, lo que implicaría una dedicación prolongada de recursos humanos, situación que, según indicó, ya ha sido observada en otras instituciones policiales.

El Jefe de Jurídica, Prefecto Inspector (J) señor Daniel Solís, expresó que, efectivamente, en la medida en que se trate de un delito y el caso avance a juicio, el Ministerio Público puede requerir la declaración de los funcionarios que participaron en el procedimiento de detención. En ese sentido, indicó que los oficiales aprehensores deberán comparecer como testigos para acreditar los hechos constitutivos del delito, lo que forma parte de las exigencias propias del proceso penal.

A continuación **la Presidenta de la Fundación Libera, señora Carolina Rudnick**, señaló que la organización que representa se dedica a la prevención y combate de la trata de personas, el trabajo forzado y otras formas contemporáneas de esclavitud, así como a la representación de víctimas ante tribunales nacionales e internacionales y a la incidencia legal. En ese contexto, indicó que su exposición se centrará en los efectos que podría generar el proyecto en materia de delitos migratorios, particularmente en relación con la trata de personas.

Manifestó que el proyecto, en la forma en que se encuentra redactado, presenta el riesgo de facilitar la trata de personas y el trabajo forzado, si la criminalización de la migración irregular no se implementa adecuadamente. En ese sentido, explicó que el estatus migratorio irregular constituye uno de los principales mecanismos de control y coerción utilizados por las redes de trata, lo que incrementa la vulnerabilidad de las personas migrantes frente a situaciones de explotación.

Señaló que Chile enfrenta actualmente cuestionamientos internacionales en materia de trabajo forzado, mencionando que el 12 de marzo se inició una investigación por parte del representante de comercio de Estados Unidos respecto de la falta de esfuerzos en esta materia, lo que se vincula directamente con la trata de personas con fines de explotación laboral. Agregó que este fenómeno tiene implicancias en el comercio internacional, en tanto puede configurar situaciones de dumping social.

Asimismo, indicó que existen múltiples antecedentes que dan cuenta de una baja fiscalización y un alto nivel de impunidad en materia de trata, citando informes de organismos internacionales y denuncias presentadas ante instancias como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Señaló que, según cifras del Ministerio Público, en un período de más de una década se han registrado escasas formalizaciones y condenas por trata, lo que evidencia un bajo nivel de persecución penal.

Destacó que los instrumentos internacionales, en particular la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos, consagran el principio de no punibilidad de las víctimas de trata y tráfico de migrantes, lo que implica que estas no deben ser sancionadas por conductas derivadas de su situación de explotación. En ese contexto, advirtió que el proyecto no contempla una referencia expresa a dichas víctimas en la tipificación de los delitos migratorios, lo que podría generar una vulneración de este principio.

Enseguida, expresó que la criminalización del ingreso irregular podría dificultar la identificación de víctimas de trata, generando una “visión de túnel” en la persecución penal, en la cual las personas migrantes son tratadas prioritariamente como infractoras, en lugar de ser consideradas potenciales víctimas de explotación. Agregó que ello podría contribuir a profundizar la impunidad de este delito.

Enseguida se refirió a aspectos específicos del proyecto, indicando que el artículo 119 bis solo contempla una excepción para personas refugiadas, sin incluir a víctimas de trata o tráfico de migrantes, lo que, a su juicio, debiera ser corregido. Del mismo modo, advirtió que las normas procesales relativas a la reconducción podrían entrar en tensión con garantías constitucionales y convencionales.

Por otra parte, expresó su preocupación respecto de la aplicación de la prisión preventiva en casos vinculados a la falta de medios económicos, señalando que ello podría implicar una forma de criminalización de la pobreza. Asimismo, alertó sobre los riesgos asociados a los centros de internación de migrantes, indicando que a nivel internacional estos espacios presentan situaciones de vulnerabilidad y posibles abusos.

Para terminar, enfatizó la necesidad de asegurar coherencia normativa entre las disposiciones del proyecto, particularmente en lo relativo a la protección de víctimas de trata y tráfico de migrantes, advirtiendo que, de no incorporarse resguardos adecuados, el proyecto podría aumentar la impunidad, invisibilizar a las víctimas y generar consecuencias negativas tanto en materia de derechos humanos como en el ámbito económico y comercial del país.

La Honorable Senadora señora Astudillo señaló que, a partir de

la exposición realizada, entiende que una persona que ha sido trasladada a Chile por redes de tráfico de personas podría, al ser detectada por la autoridad o al ser sorprendida en alguna actividad, perder su condición de víctima y pasar a ser considerada como infractora o delincuente en virtud de su situación migratoria irregular. En ese contexto, consultó si esa sería la conclusión que plantea la expositora, advirtiendo además que las cifras entregadas resultan preocupantes, y preguntó si dicha situación ya se encuentra ocurriendo en la práctica o si corresponde a un riesgo potencial derivado de la normativa en discusión, solicitando precisar si existen casos concretos en que se haya producido este fenómeno.

Finalmente, indicó que, junto a su equipo, se ha evaluado la posibilidad de presentar indicaciones al proyecto, particularmente en el sentido de establecer agravantes para quienes contraten a personas que hayan ingresado de manera irregular al país. En ese marco, consultó si una medida de esa naturaleza podría contribuir a abordar el problema expuesto o si, a juicio de la expositora, resultaría insuficiente para enfrentar adecuadamente los riesgos identificados.

La Presidenta de la Fundación Libera, señora Carolina Rudnick, señaló que la medida consultada resulta insuficiente, indicando que el problema de fondo radica en que el proyecto no dialoga adecuadamente con los tipos penales de trata de personas y tráfico de migrantes. En ese sentido, explicó que el delito de trata se configura mediante acciones como captar, trasladar o acoger a una persona con fines de explotación, a través de mecanismos como el fraude, el engaño o el abuso de vulnerabilidad, pudiendo materializarse tanto mediante ingresos regulares como irregulares al país.

Sostuvo que las víctimas de trata suelen ser personas en condiciones de alta vulnerabilidad, que son inducidas o instruidas por sus captores a ingresar al país bajo determinadas condiciones, incluso entregando información falsa, lo que coincide con algunas de las hipótesis delictivas contempladas en el proyecto. En ese contexto, advirtió que estas conductas no responden a una voluntad autónoma de la víctima, sino que forman parte del mecanismo de explotación.

Indicó que la criminalización de la migración irregular no constituye una solución eficaz, señalando que, además de ser costosa, puede dificultar los procesos de expulsión en comparación con el sistema actual. No obstante, sostuvo que, si el legislador decide avanzar en dicha línea, resulta imprescindible incorporar expresamente una excepción en la normativa, incluyendo a las víctimas de trata y tráfico de migrantes junto a las personas refugiadas, a fin de evitar su sanción.

Asimismo, explicó que, en la práctica, la condición migratoria irregular es utilizada como un mecanismo de coerción por parte de los explotadores, quienes amenazan a las víctimas con denunciarlas o expulsarlas

si no aceptan condiciones laborales abusivas, tales como jornadas extensas, remuneraciones inferiores al mínimo y ausencia de condiciones de seguridad.

Junto con ello, advirtió que, al tipificar el ingreso irregular como delito sin las salvaguardas correspondientes, se estaría reforzando ese mecanismo de control, otorgando a los tratantes una herramienta adicional de coacción, lo que podría agravar situaciones de trabajo forzado y trata de personas que, según indicó, ya han sido objeto de denuncias ante instancias internacionales.

El Honorable Senador señor Trisotti señaló que existen distintas interpretaciones respecto del contenido y alcance del proyecto, indicando que, a su juicio, la iniciativa no tiene por objeto criminalizar la migración, sino más bien establecer un orden en la materia.

También consultó si la normativa vigente, en particular la ley N° 20.507, que tipifica los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, en relación con el artículo 131, resultaría suficiente para contemplar excepciones aplicables a los casos expuestos por la compareciente, o si, por el contrario, sería necesario incorporar disposiciones adicionales en el proyecto en discusión.

La Presidenta de la Fundación Libera, señora Carolina Rudnick, señaló que la normativa vigente no resulta suficiente para abordar los riesgos planteados, indicando que el Estado de Chile debe acreditar el cumplimiento de sus obligaciones internacionales desde una doble perspectiva: por una parte, el respeto y no vulneración de los derechos fundamentales de todas las personas, y por otra, la adopción de medidas eficaces para combatir el trabajo forzado.

Sostuvo que existe un fenómeno de explotación laboral en determinados sectores intensivos en mano de obra extranjera, en el cual el estatus migratorio irregular es utilizado como mecanismo de intimidación y control, configurando situaciones que pueden constituir dumping social. Preciso que, si bien no se trata de una conducta generalizada, sí existen antecedentes y cifras que dan cuenta de esta problemática en ciertos ámbitos productivos.

Enseguida, enfatizó que, en caso de consagrarse el delito de ingreso irregular, resulta imprescindible incorporar una disposición expresa que establezca que dicha tipificación no obsta al reconocimiento de la calidad de víctima de trata o tráfico de migrantes. Señaló que, de no contemplarse esta salvaguarda, existe el riesgo de que las víctimas sean sancionadas penalmente por conductas derivadas de su situación de explotación.

Advirtió que una regulación que no considere este equilibrio podría derivar en responsabilidades internacionales para el Estado, mencionando como antecedente el caso de Brasil, que fue objeto de condena por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por deficiencias en la prevención y persecución de la trata de personas.

Para finalizar, manifestó que, si bien comprende la finalidad de ordenar la regulación migratoria, resulta necesario compatibilizar dicho objetivo con la protección efectiva de los derechos fundamentales, evitando que las medidas adoptadas generen consecuencias más gravosas en términos de vulneración de derechos.

El académico de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado, señor Tomás Pascual, señaló que el proyecto de ley introduce una modificación sustantiva al sistema migratorio chileno, identificando tres problemas estructurales: genera altos costos institucionales para múltiples organismos del Estado, no contribuye a una expulsión más expedita ni eficiente —sino que la complejiza— y presenta deficiencias internas desde la perspectiva de la dogmática penal. En ese sentido, sostuvo que la iniciativa, como política pública, no cumple con los objetivos que pretende alcanzar.

Sostuvo que el proyecto se aparta de los estándares regionales, destacando que en América Latina ningún país tipifica el ingreso irregular como delito, sino que opta por mecanismos administrativos, por ser más flexibles y menos costosos. En esa línea, afirmó que la evidencia empírica demuestra que la sanción penal no tiene efecto disuasivo, señalando que durante la vigencia del decreto ley N° 1.094 —que penalizaba el ingreso irregular— se registró el mayor nivel de ingresos irregulares en el año 2021. Posteriormente, con la entrada en vigor de la Ley 21.325, que estableció un régimen administrativo, las cifras disminuyeron progresivamente hasta el año 2025. En consecuencia, concluyó que la penalización no disuade el fenómeno migratorio, ya que este responde a dinámicas estructurales de movilidad humana que no se ven alteradas por la amenaza penal.

Enseguida, manifestó que el proyecto no fortalece el control migratorio, sino que únicamente recalifica la conducta desde el ámbito administrativo al penal, sin exigir daño concreto, peligro a terceros ni una vinculación necesaria con el crimen organizado. En ese contexto, enfatizó que el ingreso por paso no habilitado ya constituye una infracción grave sancionada administrativamente mediante medidas como el rechazo en frontera, la reconducción, la expulsión y la prohibición de reingreso, por lo que el Estado ya dispone de herramientas coercitivas suficientes sin necesidad de recurrir al derecho penal.

Asimismo, advirtió que el proyecto establece una respuesta punitiva acumulativa, incorporando penas privativas de libertad, expulsión obligatoria una vez cumplida la pena y exclusión de penas sustitutivas, lo que generaría una sobrecarga significativa del sistema de justicia penal. Indicó que esta carga recaería en la Defensoría Penal Pública, el Ministerio Público, los tribunales de justicia, Gendarmería de Chile y la Policía de Investigaciones. A modo de ejemplo, planteó el caso de personas cuya expulsión no puede concretarse —

como ciudadanos de países con los que no existen relaciones consulares efectivas—, quienes podrían permanecer privadas de libertad por períodos prolongados e indeterminados, generando costos elevados para el Estado y tensiones normativas respecto de la duración de la pena.

Aseveró que el proyecto presenta problemas de coherencia normativa y redundancias, indicando que ciertas materias ya se encuentran reguladas, como la presunción de peligro de fuga en el artículo 140 del Código Procesal Penal. Asimismo, cuestionó la incorporación de criterios vinculados a la capacidad económica de la persona para efectos de decretar prisión preventiva, advirtiendo que ello podría vulnerar el principio de igualdad ante la ley al introducir una distinción basada en la situación socioeconómica, considerada una categoría sospechosa desde el punto de vista constitucional.

Estimó que la modificación propuesta tensiona los principios del derecho penal, en particular el carácter de última ratio, en cuanto se estaría utilizando para sancionar una conducta que no afecta directamente bienes jurídicos esenciales ni genera un peligro concreto, desnaturalizando así su función dentro del ordenamiento jurídico.

Por otra parte, sostuvo que, desde la perspectiva de política legislativa, la penalización del ingreso irregular no elimina el fenómeno migratorio, sino que lo desplaza hacia rutas más peligrosas, incentiva la informalidad y aumenta la presión sobre el sistema penal y penitenciario. En ese sentido, indicó que el debate legislativo debiera orientarse a fortalecer mecanismos administrativos, tales como mejorar la capacidad de reconducción, la coordinación internacional, los sistemas de identificación y las sanciones administrativas graduales.

Finalmente, indicó que la experiencia histórica, la evidencia empírica y el derecho comparado coinciden en que la sanción penal no constituye una respuesta adecuada para abordar el ingreso irregular. Señaló que el reproche jurídico debe mantenerse, pero en su ámbito natural, que es el derecho administrativo migratorio, y no en el derecho penal, advirtiendo que el proyecto reintroduce una lógica ya superada por el propio Estado, sin ofrecer mejores resultados en términos de eficacia ni de gestión del fenómeno migratorio.

La Honorable Senadora señora Astudillo planteó su inquietud respecto de las eventuales consecuencias jurídicas que podría enfrentar el Estado de Chile en caso de que la normativa en discusión fuese considerada inconstitucional, consultando específicamente si ello podría incluso afectar la validez de medidas como las expulsiones.

A continuación, **el académico de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado, señor Tomás Pascual**, comentó que existen dos escenarios principales en el ámbito interno. En primer término, indicó que podría interponerse un requerimiento de inconstitucionalidad ante el Tribunal

Constitucional antes de la promulgación de la ley, siempre que se cumplan los requisitos establecidos, lo que podría impedir que la norma entre en vigencia si es declarada contraria a la Constitución.

En caso de que la ley ya se encuentre vigente, prosiguió, cada vez que se intente aplicar en un caso concreto podría promoverse un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad en el marco del proceso judicial respectivo. Explicó que este mecanismo tiene como efecto la suspensión del procedimiento principal mientras se resuelve la cuestión constitucional, lo que implicaría un aumento significativo de los costos procesales y una dilación en la tramitación de las causas.

En ese contexto, si el Tribunal Constitucional acoge el requerimiento la norma podría ser declarada inaplicable en el caso concreto, impidiendo su utilización, por ejemplo, como fundamento para adoptar medidas de expulsión. Añadió que este tipo de situaciones ya se ha verificado en la práctica respecto de otros cuerpos normativos, mencionando como referencia la Ley Emilia, en la cual ciertas disposiciones fueron objeto de cuestionamientos de constitucionalidad en su aplicación.

Por otra parte, advirtió que, en el plano internacional, las consecuencias dependerían de la eventual vulneración de estándares contenidos en instrumentos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos u otros tratados del sistema universal de derechos humanos, lo que podría dar lugar a responsabilidades internacionales del Estado en caso de acreditarse infracciones a dichas obligaciones.

Sostuvo que una eventual declaración de inconstitucionalidad no solo podría impedir la aplicación de la norma en casos concretos, sino también generar incertidumbre jurídica, paralización de procedimientos y mayores costos institucionales, afectando la eficacia de las medidas que el proyecto busca implementar.

Enseguida, **el Honorable Senador señor Becker** consultó al señor Pascual respecto de eventuales alternativas al enfoque penal, solicitando propuestas concretas frente a las críticas formuladas al proyecto.

El académico de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado, señor Tomás Pascual, desarrolló su propuesta, precisando que esta se orienta a reforzar el objetivo práctico del sistema migratorio, esto es, mejorar el control fronterizo y la capacidad efectiva de reconducción y devolución de personas.

En primer término, explicó que una parte del proyecto -aquella destinada a impedir el ingreso irregular y facilitar la devolución- sí apuntaría correctamente al objetivo, por lo que no presenta objeciones relevantes. En ese contexto, sostuvo que el énfasis debiera ponerse en fortalecer las capacidades

operativas del Estado, particularmente mediante el aumento de recursos para la Policía de Investigaciones y los mecanismos de control fronterizo.

Sin embargo, señaló, la tipificación penal constituye el principal problema por cuanto no mejora la eficacia de las expulsiones. Indicó que, en la práctica, una persona podría ser sancionada penalmente, por ejemplo, con una pena de presidio, y aun así, una vez cumplida dicha pena, el Estado debería igualmente iniciar un procedimiento administrativo de expulsión, generándose una duplicidad de actuaciones. En sus términos, el Estado termina “litigando dos veces” respecto de un mismo caso, primero en sede penal y luego en sede administrativa, lo que incrementa los costos y complejiza el sistema.

A continuación, fundamentó su planteamiento en la evidencia empírica reciente, señalando que el año 2021, cuando el ingreso irregular aún constituía delito, se registró el mayor nivel de ingresos irregulares en Chile. En efecto, ese año alcanzó su máximo histórico, y desde entonces las cifras han disminuido de manera sostenida, con reducciones cercanas al 48% en los años posteriores. A partir de ello, concluyó que la penalización no tiene un efecto disuasivo significativo, ya que los flujos migratorios responden a factores estructurales más complejos.

Sostuvo que las medidas eficaces deben centrarse en la gestión administrativa y la cooperación internacional. Específicamente, en tres ejes fundamentales; En primer lugar, fortalecer el trabajo binacional con países vecinos como Perú y Bolivia para mejorar los mecanismos de reconducción y readmisión; En segundo término, avanzar en la normalización de relaciones consulares con países de origen relevantes, particularmente con Venezuela, ya que sin dichos acuerdos las expulsiones resultan materialmente inviables, y, en tercer lugar, continuar perfeccionando los instrumentos administrativos existentes, que permiten identificar, registrar y eventualmente devolver a las personas sin necesidad de recurrir al sistema penal.

Concluyó que, mientras no se resuelvan estos factores estructurales, especialmente la cooperación internacional, la tipificación del ingreso irregular como delito no generará mejoras sustantivas en los resultados del sistema, limitándose a aumentar los costos institucionales en un contexto de restricciones presupuestarias, sin contribuir de manera efectiva al objetivo de control migratorio.

Enseguida, **la Jefa de la Oficina Nacional para Chile del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), señora Rebeca Cenalmor-Rejas**, expuso detalladamente las observaciones técnicas de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados respecto del proyecto de ley, circunscribiendo su intervención específicamente a las implicancias para personas solicitantes de asilo y refugiadas.

Señaló que el ACNUR comparece en virtud del mandato conferido

por la Asamblea General de Naciones Unidas, en su calidad de organismo encargado de brindar protección internacional a personas refugiadas, solicitantes de asilo, apátridas y otras que requieran protección, así como de asistir a los Estados en la implementación de soluciones duraderas. Precisó que dicho mandato incluye la supervisión de la aplicación de los instrumentos internacionales ratificados por Chile y la provisión de asesoría técnica.

Indicó que el organismo comprende las preocupaciones en materia de seguridad y la necesidad de regular el ingreso al territorio, pero enfatizó que tales objetivos deben implementarse de manera compatible con los estándares internacionales, evitando efectos de estigmatización, discriminación o criminalización de personas refugiadas. En ese sentido, sostuvo que seguridad y protección no son conceptos contrapuestos, sino complementarios.

Manifestó que su intervención se centraría en dos ejes principales. En primer lugar, abordó la admisión al territorio y el acceso al procedimiento de asilo. Explicó que los Estados, en ejercicio de su soberanía, tienen la facultad de controlar sus fronteras, pero también el deber de respetar las obligaciones derivadas del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional de los refugiados. En ese contexto, subrayó la importancia de que la legislación interna sea plenamente compatible con el derecho a buscar y recibir asilo y con el principio de no devolución.

Expresó que el derecho a solicitar asilo se encuentra consagrado en diversos instrumentos internacionales y que, en Chile, se materializa a través de la ley N° 20.430, la cual incorpora tanto la definición de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 como la definición ampliada de la Declaración de Cartagena de 1984. Añadió que, en la práctica, muchas personas que huyen de situaciones de persecución o vulneración de derechos no cuentan con documentos o medios para ingresar regularmente, e incluso pueden ver impedido su acceso a documentación por parte de sus propios Estados de origen.

En esa línea, destacó la necesidad de establecer mecanismos sensibles en frontera que permitan identificar tempranamente a personas con necesidades de protección internacional, señalando que ello no solo garantiza el acceso al asilo, sino que también fortalece la seguridad, al permitir distinguir entre distintas categorías de personas que ingresan al país y detectar potenciales riesgos. Asimismo, indicó que la ausencia de estos mecanismos puede derivar en que personas refugiadas, víctimas de trata, niños, niñas y adolescentes u otros grupos vulnerables sean sometidos a respuestas punitivas sin una evaluación previa de su situación.

Por ello, recomendó que el proyecto de ley incorpore mecanismos explícitos de identificación temprana y derivación al sistema de asilo, así como procedimientos individualizados que permitan analizar cada caso con las garantías mínimas exigidas.

En segundo término, abordó el principio de no sanción por ingreso irregular. Señaló que, conforme al artículo 31 de la Convención de 1951, no corresponde imponer sanciones penales ni administrativas a personas solicitantes de asilo o refugiadas por su ingreso o permanencia irregular, mientras se encuentre en trámite la determinación de su condición o una vez reconocida dicha condición. Explicó que este principio se funda en el reconocimiento de que quienes huyen de persecución o violencia muchas veces no pueden cumplir con los requisitos formales de ingreso.

En ese sentido, sostuvo que sancionar penalmente el ingreso irregular de estas personas resulta desproporcionado y contrario a la finalidad protectora del asilo. Agregó que, si bien los tratados internacionales son obligatorios, en la práctica muchas autoridades tienden a no aplicar directamente este principio cuando no está expresamente consagrado en la legislación interna, por lo que recomendó su incorporación explícita en el proyecto de ley como una garantía de certeza jurídica.

Asimismo, indicó que durante el primer trámite constitucional se propuso excluir de la tipificación penal a personas solicitantes de asilo, refugiadas y niños, niñas y adolescentes, recomendación que fue parcialmente acogida. Sin embargo, advirtió que la redacción vigente introduce una limitación relevante al exigir que las personas provengan directamente del territorio donde su vida o libertad esté amenazada. A juicio del ACNUR, esta exigencia restringe indebidamente la protección, ya que muchas personas deben transitar por terceros países sin que ello implique haber accedido a protección efectiva.

En consecuencia, recomendó eliminar dicha exigencia, señalando que el propio artículo 31 de la Convención de 1951 no establece un requisito estricto de llegada directa, interpretación que ha sido reafirmada en directrices internacionales recientes.

Finalmente, consideró fundamental garantizar un sistema de asilo accesible y funcional, así como consagrar expresamente el principio de no sanción por ingreso irregular para solicitantes de asilo y refugiados. Sostuvo que estas medidas no debilitan la seguridad, sino que la fortalecen, al permitir una gestión más ordenada, identificable y trazable de los flujos migratorios.

En sesión de 21 de abril de 2026, la Comisión recibió en audiencia a **la Defensora Nacional de la Defensoría Penal Pública, señora Verónica Encina**, quien expresó que en Chile ya existió un régimen de criminalización del ingreso irregular, contenido en el decreto ley N° 1.094 de 1975, el cual contemplaba sanciones privativas de libertad, el cual -según dijo- fue abandonado con la dictación de la ley N° 21.325. Preciso que, en el año 2021, último de plena vigencia del régimen penal anterior, se registró el mayor número de ingresos irregulares en la historia reciente, mientras que desde la entrada en vigor del sistema administrativo los ingresos han disminuido

sostenidamente, con una reducción aproximada del 50% entre 2021 y 2025. A partir de ello, concluyó que la sanción penal no tuvo un efecto disuasivo cuando existía y que la disminución se produjo precisamente bajo un régimen no penal.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la propuesta, indicó que el proyecto recalifica una infracción administrativa como delito penal sin modificar sustantivamente la conducta sancionada. A su juicio, ello desdibuja la distinción entre sanción administrativa y penal y debilita el principio de última *ratio* del derecho penal.

En tercer término, advirtió que el proyecto configura un régimen penal diferenciado basado en la condición migratoria y socioeconómica, lo que -según sostuvo- rompe la unidad del sistema procesal penal e introduce elementos propios de un derecho penal de autor, contrarios a los principios del Estado de Derecho.

Asimismo, señaló que, desde la perspectiva comparada regional, la totalidad de los países de América Latina regulan el ingreso irregular como infracción administrativa, reservando el derecho penal para conductas cualitativamente distintas, como la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes o la falsificación documental, las cuales ya se encuentran tipificadas en el ordenamiento jurídico chileno.

En cuanto a la tipificación específica propuesta en el proyecto, indicó que en la práctica se estarían creando tres nuevos tipos penales. El primero, el ingreso clandestino de personas refugiadas que no cumplan los requisitos o que, aun cumpliéndolos, no provengan directamente del territorio donde su vida o libertad esté amenazada. El segundo, el ingreso clandestino de personas con prohibición de ingreso, y el tercero, el ingreso o egreso del país mediante documentos o información falsa.

En relación con el primer tipo penal, sostuvo que presenta una incongruencia con la ley N° 20.430, la cual establece que el reconocimiento de la condición de refugiado tiene carácter declarativo y no depende de la procedencia directa del territorio de riesgo. Añadió que dicha ley consagra el principio de no sanción por ingreso irregular. En ese contexto, indicó que la propuesta podría implicar una discriminación socioeconómica, en la medida en que sancionaría a quienes no pueden realizar un viaje directo por falta de recursos, a diferencia de quienes sí pueden hacerlo.

En cuanto a la eficacia de la norma, reiteró su opinión en el sentido que la experiencia previa demuestra su baja efectividad. Explicó que, incluso bajo el régimen penal anterior, la autoridad administrativa tendía a desistirse de las denuncias penales y privilegiar la expulsión administrativa, debido a que el proceso penal implicaba una tramitación más larga: investigación, sentencia, cumplimiento de la pena y, posteriormente, expulsión. Señaló que el proyecto reproduce esa misma lógica, lo que, a su juicio, afectaría negativamente la

eficacia de las expulsiones.

Finalmente, abordó la compatibilidad del proyecto con el derecho internacional de los derechos humanos. Señaló que diversos órganos internacionales han sostenido de manera consistente el principio de no criminalización de la migración irregular, tanto en el sistema universal como en el sistema interamericano. Citó, entre otros, pronunciamientos del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre detención arbitraria, del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, observaciones del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, particularmente en el caso Vélez Loor vs. Panamá.

En ese sentido, sostuvo que el derecho internacional de los derechos humanos establece que la situación migratoria irregular no constituye, por sí misma, una afectación a un bien jurídico que justifique una sanción penal, por lo que la tipificación propuesta -que sanciona el solo ingreso irregular con pena privativa de libertad- carecería de una justificación suficiente desde esa perspectiva.

Añadió que este enfoque ya fue reconocido durante la tramitación de la ley N° 21.325, cuando el Ejecutivo de la época sostuvo expresamente ante el Congreso que, en cumplimiento del principio de no criminalización, no existirían delitos migratorios, sino únicamente infracciones administrativas.

En consecuencia, concluyó, la aprobación del proyecto en los términos propuestos implicaría un riesgo relevante de vulneración de los compromisos internacionales asumidos por el Estado de Chile, los cuales podrían ser objeto de revisión en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, generando eventuales responsabilidades internacionales.

El Honorable Senador señor Castro consideró que de la exposición de la Defensora Nacional se desprende un cierto escepticismo respecto de la eficacia del proyecto en discusión. Señaló que, a su juicio, existe consenso en torno a que no debe haber migración irregular en el territorio nacional, por lo que la controversia no radica en el objetivo, sino en la naturaleza de las medidas coercitivas o disuasivas que podrían resultar efectivas para enfrentar un fenómeno que ya se encuentra instalado.

Indicó que, en el tiempo reciente, se han adoptado diversas medidas orientadas a abordar esta problemática, mencionando, entre otras, los procesos de empadronamiento que buscaban avanzar en la regularización progresiva de personas que ingresaron por pasos no habilitados. En ese contexto, manifestó que surge la impresión de que la tipificación del ingreso irregular como delito no sería, por sí sola, una herramienta plenamente eficaz, y solicitó a la señora Defensora Nacional que precise y profundice dicha

apreciación.

Enfatizó que el objetivo de impedir la migración irregular es compartido, pero distinguió esta situación de los delitos que eventualmente puedan cometer personas migrantes, los cuales ya se encuentran tipificados en otras normas del ordenamiento jurídico.

Asimismo, incorporó como elemento relevante la situación del sistema penitenciario, señalando que existe una sobrepoblación significativa en los recintos penales, que en algunos casos alcanza niveles cercanos al 100% por sobre su capacidad, lo que implica una duplicación de la población respecto de lo previsto. Indicó que ello genera múltiples problemáticas al interior de los establecimientos penitenciarios y dificulta seriamente los procesos de rehabilitación.

En ese contexto, consultó cuáles serían, desde una perspectiva práctica, los mecanismos de persecución más adecuados para enfrentar el fenómeno migratorio irregular, considerando las limitaciones actuales del sistema penal y penitenciario. Finalmente, solicitó que se profundice en la idea de que podrían existir mecanismos complementarios o diferenciados —distintos de la sanción penal— que permitan abordar de manera más eficaz la migración irregular.

El Honorable Senador señor Longton recordó, en primer término, lo expuesto por la Policía de Investigaciones de Chile en la sesión anterior. Señaló que dicha institución habría indicado que, bajo el régimen anterior contenido en el decreto ley, la tipificación del ingreso irregular como delito presentaba problemas de aplicabilidad, por tratarse de una norma previa a la Constitución Política de la República de Chile, lo que generaba cuestionamientos de constitucionalidad por parte de algunos jueces. Agregó que, además, existía una inactividad del Estado, en la medida en que las intendencias no se querellaban, lo que contribuía al escaso uso de dicha norma.

Sostuvo que el contexto migratorio de aquella época era sustancialmente distinto al actual, pues no existían los niveles de presión en las fronteras terrestres que se observan hoy, ni una migración irregular caracterizada por ingresos constantes por pasos no habilitados, sino más bien situaciones de irregularidad sobreviniente dentro del territorio nacional. En ese sentido, sostuvo que la norma anterior cayó en desuso tanto por su diseño como por las condiciones del fenómeno migratorio de ese entonces.

Asimismo, planteó que el proyecto en discusión configura una tipificación distinta, con un mandato legislativo claro, orientado a establecer un delito con características diversas, que incorpora procedimientos simplificados y que, en su diseño, propende a la expulsión o reconducción inmediata de la persona. Afirmó que, a su juicio, esta nueva regulación contiene incentivos

distintos a los del régimen anterior, lo que permitiría evitar los problemas que llevaron a la no aplicación del decreto ley.

En otro orden de ideas, manifestó que no tiene conocimiento de la existencia de tratados internacionales suscritos por Chile que prohíban expresamente tipificar como delito el ingreso irregular al territorio nacional. Indicó que existen ejemplos comparados en distintos países que han adoptado esta figura, con distintos niveles de éxito, y que, de existir una prohibición internacional, dichos países enfrentarían objeciones claras en ese ámbito. Por ello, solicitó que se precise si efectivamente existe algún instrumento internacional vinculante que limite o impida esta tipificación.

Posteriormente, sobre el argumento relativo a la naturaleza de la conducta, señaló que, si bien se ha sostenido que el ingreso irregular no constituiría en sí mismo una conducta delictiva, en la práctica el problema radica en que quienes ingresan irregularmente muchas veces no pueden ser identificados, lo que impide al Estado conocer quiénes acceden al territorio. En ese contexto, sostuvo que el Estado termina reaccionando de manera tardía, una vez que algunas de estas personas cometen delitos, lo que configura, a su juicio, una actitud preventiva pasiva que depende de los gobiernos de turno.

En consecuencia, planteó, el control de detención y la eventual sanción penal podrían constituir herramientas disuasivas relevantes, al establecer consecuencias jurídicas claras para quienes vulneran las fronteras. Añadió que, en la actualidad, las expulsiones administrativas suelen ser más lentas que las judiciales, debido a que estas últimas se encuentran sujetas a una orden judicial que obliga a la autoridad a ejecutarlas, mientras que las administrativas dependen en mayor medida de decisiones de la autoridad de turno.

Asimismo, sostuvo que, en la práctica, muchos migrantes en situación irregular permanecen en el país si no cometen delitos, mencionando como antecedente el proceso de empadronamiento de aproximadamente 180.000 personas en la administración anterior, de las cuales —según indicó— 6.000 habría incurrido posteriormente en delitos. A partir de ello, consideró que este antecedente refuerza la necesidad de avanzar en la tipificación del ingreso irregular como delito.

Por último, expresó que, según lo expuesto por la PDI, esta herramienta podría resultar útil para efectos de realizar controles de detención y mejorar la identificación de las personas que ingresan al país, especialmente en casos en que no portan documentación. En ese sentido, enfatizó que la imposibilidad de identificar a quienes ingresan irregularmente podría implicar riesgos relevantes, incluso en escenarios en que se trate de personas vinculadas a organizaciones delictuales, sin que el Estado tenga conocimiento de ello hasta la eventual comisión de un delito posterior.

El Honorable Senador señor Trisotti expuso que, en el debate legislativo, cada vez que se discuten nuevas figuras penales -mencionando como ejemplo iniciativas sobre sicariato o la denominada Ley Nain-Retamal¹⁴- suele reiterarse el argumento de que el aumento de penalidades o la creación de delitos no necesariamente genera efectos disuasivos, cuestión que, a su juicio, requiere ser analizada con mayor profundidad.

En ese contexto, sostuvo que la evaluación social respecto de los bienes jurídicos protegidos no es estática, sino que evoluciona conforme a la realidad, mutando y modernizándose. Planteó la necesidad de considerar cómo estos cambios en la percepción social inciden en la legitimidad de adoptar medidas más estrictas, particularmente en materias como la migración irregular.

Luego, hizo referencia a los principios internacionales invocados en la exposición, especialmente aquellos relativos a la no criminalización de la migración, y consultó cómo estos deben ser ponderados frente a la realidad concreta que se observa en determinadas zonas del país. En particular, destacó la situación de las regiones del norte, señalando que, en su apreciación, existe una vinculación directa entre el fenómeno migratorio y la composición de la población penal, indicando que en la Región de Tarapacá más de la mitad de las personas privadas de libertad corresponderían a ciudadanos extranjeros.

A partir de lo anterior, sostuvo que no es posible abstraerse de que se trata de un fenómeno territorialmente concentrado, especialmente en las primeras regiones del país, lo que obliga —a su juicio— a abordar la discusión considerando dichas particularidades. Asimismo, comparó esta situación con olas migratorias anteriores, particularmente de ciudadanos peruanos y bolivianos, quienes —según indicó— lograron integrarse adecuadamente en la sociedad chilena, sugiriendo que el escenario actual presenta características distintas debido a cambios en los flujos migratorios recientes.

Para terminar, preguntó cómo el legislador debe hacerse cargo de estas transformaciones en la realidad social, considerando que es legítimo que la ciudadanía demande mayores niveles de protección de ciertos bienes jurídicos y, en consecuencia, la adopción de medidas más estrictas que en el pasado no se estimaban necesarias.

El Honorable Senador señor Velásquez manifestó coincidir con la reflexión del Honorable Senador señor Trisotti, en cuanto a que determinadas materias que anteriormente no constituían un problema relevante hoy sí lo son, lo que obliga al legislador a hacerse cargo de una realidad cambiante. En esa línea, citando como ejemplo el levantamiento del secreto bancario, consideró

¹⁴ Ley N° 21.560 que modifica textos legales que indica para fortalecer y proteger el ejercicio de la función policial y de Gendarmería de Chile.

que se trata de temas que en el pasado no estaban en la agenda pública, pero que hoy adquieren relevancia en función de fenómenos como la corrupción, lo que exige adaptar los marcos normativos a nuevas exigencias sociales.

Sostuvo que el desafío radica en construir cuerpos jurídicos lo más sólidos posible, en sintonía con las preocupaciones de la ciudadanía, destacando el esfuerzo de la Comisión por avanzar en una regulación adecuada. Añadió que, si bien en etapas iniciales del debate se observaron posiciones más punitivas o polarizadas respecto del fenómeno migratorio, particularmente en las regiones del norte, actualmente se aprecia una disposición a buscar soluciones más equilibradas y razonadas.

No obstante, indicó que las exposiciones de los distintos invitados han generado nuevas interrogantes, por lo que solicitó a la Defensora Nacional profundizar respecto de eventuales recargas institucionales que podrían derivarse de la aprobación del proyecto, considerando a organismos clave como la Policía de Investigaciones de Chile y el Ministerio Público.

Precisó que no se trata de cuestionar la capacidad de las instituciones para cumplir la ley, sino de dimensionar adecuadamente las exigencias adicionales en términos de recursos humanos, materiales y tecnológicos que implicaría la implementación de esta normativa. En ese sentido, dijo que la persecución penal de estas conductas necesariamente conllevará la definición de prioridades por parte del Ministerio Público, lo que podría tensionar el sistema si no se cuenta con los recursos suficientes.

Asimismo, advirtió que, de aprobarse una norma sin considerar adecuadamente su viabilidad práctica, podría generarse frustración en la ciudadanía ante eventuales dificultades en su aplicación. Agregó que, al tratarse de una eventual tipificación penal, podría abrirse posteriormente el debate sobre el aumento de penas u otras medidas, lo que incrementa la relevancia de diseñar correctamente la política pública desde su origen.

Finalmente, reflexionó en que, en la Comisión, probablemente todos comparten alguna ideología, como una expresión de los puntos de vista, pensamientos y visiones que cada uno representa. En ese sentido, señaló que el mérito tanto de la Comisión como de la Sala radicará en lograr la mejor norma posible. Sostuvo que el desafío no solo consiste en la elaboración de la norma, sino también en cómo esta se traduce en la realidad de la ciudadanía, advirtiendo que no se debe, a través de decisiones legislativas o gestos normativos, contribuir a aumentar lo que describió como un “incendio ciudadano” que actualmente se observa, en el cual —a su juicio— muchas veces se toman posiciones sin mayor análisis.

El Honorable Senador señor Becker aseveró que, a propósito de la discusión, recordó el proceso de tramitación de la ley sobre robo de

madera¹⁵, instancia en la cual -según indicó- se formularon diversas críticas en cuanto a que el endurecimiento de las sanciones no produciría efectos positivos e incluso podría generar consecuencias contrarias a las esperadas. No obstante, sostuvo que, conforme a su experiencia en la región que representa, dicha normativa tuvo un impacto significativo, afirmando que el robo de madera, que constituía un problema relevante, prácticamente desapareció.

Explicó que, anteriormente, cuando se detenía a personas involucradas en estos hechos, el camión utilizado quedaba retenido, pero los responsables recuperaban su libertad rápidamente, lo que les permitía continuar cometiendo el mismo ilícito utilizando otros medios. En cambio, señaló que con la modificación legal, al establecer sanciones más severas, quienes son sorprendidos en la comisión de este delito pasan a cumplir pena privativa de libertad, lo que, a su juicio, habría generado un efecto disuasivo concreto.

Manifestó que este tipo de antecedentes deben ser considerados en la discusión, ya que, en su opinión, el endurecimiento de las penas sí produce efectos en la práctica, y que ese sería precisamente el objetivo del proyecto en análisis, razón por la cual expresó su disposición a apoyarlo.

La Honorable Senadora señora Astudillo consultó a la Defensora Nacional respecto cual es la asociación entre migración y delincuencia.

Expuso que existen cifras nacionales sobre población penal total y población migrante privada de libertad, donde esta última representaría un 0,5% del total. Si bien advirtió que en su región la situación es distinta, reconoció que a veces existen cifras contradictorias. Explicó que en dicha zona existe el fenómeno de los llamados “burreros”, quienes transitan muchas veces desde Bolivia hacia Colchane y hacia la región que representa. En ese sentido, planteó que nunca se ha contado con un dato duro que permita determinar, del total de personas extranjeras privadas de libertad, cuántas ingresaron de manera irregular al país y, además, cuáles son los tipos de delitos que cometieron. Añadió que, según la información que conoce, la mayoría de la población privada de libertad en su región lo está por transportar o intentar transportar ovoides o por contrabandos menores de marihuana u otras drogas, cuestión que —según precisó— no afirma por apreciación personal, sino en base a lo señalado por autoridades competentes de su región.

Enseguida, hizo presente que, al mismo tiempo, también se ha conocido por la prensa que criminales de alta peligrosidad, como Carlos Gómez, más conocido como “el Bobby”, uno de los cabecillas del Tren de Aragua, ingresó a Chile con visa de turista y por vía aérea. En consecuencia,

¹⁵ [Ley N° 21.488](#) que modifica el Código Penal y el Código Procesal Penal, para tipificar el delito de sustracción de madera y otros relacionados, y habilitar el uso de técnicas especiales de investigación para su persecución.

sostuvo que el objetivo principal no es impedir el ingreso de una persona que viene buscando una oportunidad de trabajo, sino más bien frenar el crimen organizado, los homicidios, los secuestros y el tráfico de drogas. Añadió que en ese propósito existe un interés común, con independencia de las ideologías, y manifestó que no cree equivocarse al afirmar que todos quieren que “la casa esté ordenada”, recordando que en esa línea trabajaron conjuntamente sectores de derecha, izquierda y centro en la administración anterior.

Por otra parte, preguntó de qué manera podrían priorizarse las causas frente a delitos más graves. Señaló que en la sesión anterior fue la propia policía la que indicó que se necesitarían muchos recursos de los que actualmente no dispone. Añadió que ni siquiera se ha cuantificado cuánto costaría este proyecto, y que desconoce si el Ejecutivo cuenta con cifras sobre ello, considerando que sería necesario reforzar una cantidad importante de instituciones públicas, lo que, según observó, aparece en contradicción con el recorte presupuestario del 3% vigente en la actualidad.

Asimismo, indicó que la Policía de Investigaciones también expuso que, hasta ahora, había perfeccionado la fiscalización y había podido concentrarse principalmente en quienes cometen delitos, agregando que incluso existirían 6.000 migrantes venezolanos listos para expulsión, pero que no pueden ser efectivamente expulsados porque el país de acogida no los recibe, situación que, advirtió, también podría presentarse bajo el nuevo proyecto de ley.

En consecuencia, solicitó la opinión de la Defensora acerca de cómo debiera operar la priorización en caso de aprobarse esta ley, considerando que, bajo ese nuevo régimen, todos pasarían a ser delincuentes por el sólo ingreso irregular. Asimismo, preguntó si la institución tiene alguna estimación del personal que se requeriría o alguna cifra aproximada de cuánto costaría implementar este sistema.

En lo que refiere a la trata de personas, el trabajo forzado y la esclavitud preguntó cómo podría distinguirse, en caso de aprobarse esta ley, entre una persona que ha sido víctima de traficantes o coyotes quienes, según se expuso, las ingresan al país, las obligan a decir que vienen de vacaciones y las presionan, y una persona que efectivamente deba ser considerada delincuente.

La Defensora Nacional de la Defensoría Penal Pública, señora Verónica Encina, refiriéndose a lo planteado por el Honorable Senador señor Castro en torno al escepticismo respecto de la eficacia de la norma, así como a lo consultado por el Honorable Senador señor Trisotti, precisó que la posición de la Defensoría no se basa en una percepción subjetiva, sino en lo que ha ocurrido en la práctica y en la historia reciente del país. En ese sentido, subrayó que se trata de datos de la realidad y no de una opinión institucional fundada únicamente en el rol de la Defensoría como órgano encargado de la defensa de

los derechos de las personas imputadas.

Enseguida, destacó que los antecedentes a los que se refiere no corresponden a una época en que no existiera migración, sino precisamente al período en que hubo más migrantes, esto es, al año 2021. Señaló que hasta ese momento se encontraba vigente un decreto ley que tipificaba la migración irregular y que, sin embargo, desde el año 2021 en adelante, una vez que dicha conducta se despenaliza, el ingreso irregular disminuye de manera sustantiva y consistente. En ese contexto, recalcó que ese es, a su juicio, el hecho objetivo que debe tenerse presente.

Por otra parte, indicó que, bajo el régimen anterior, coexistían la vía penal y la vía administrativa, tal como se pretende ahora. Sin embargo, explicó que el mecanismo penal resultaba poco operativo para los entes administrativos, puesto que obligaba primero a tramitar un proceso penal, luego a obtener una sanción, a esperar su cumplimiento y solo después a ejecutar la expulsión. Por esa razón, señaló, se tendió a optar por la vía administrativa. En ese marco, enfatizó que, al eliminarse el tipo penal, disminuye el ingreso irregular, y eso es precisamente lo que la Defensoría desea hacer notar: que la sanción penal no produce el efecto disuasivo que se pretende atribuirle.

En consecuencia, sostuvo que, por el contrario, si los mecanismos administrativos están bien encaminados, bien utilizados y adecuadamente regulados, pueden ser más eficaces para disminuir la migración irregular que la tipificación de un delito. Sostuvo que ello también se observa en la lógica de la legislación migratoria anterior, recordando que el propio mensaje del ex Presidente señor Piñera, al presentar la ley anterior, buscaba generar incentivos a la regularidad migratoria y, en cambio, dificultar la vida del migrante irregular, sin perjuicio del reconocimiento de sus derechos fundamentales, que dicho proyecto no pretendía vulnerar.

Asimismo, indicó que una de las medidas posibles desde la perspectiva del derecho administrativo migratorio es, por ejemplo, el enrolamiento, a fin de contar con la identidad de las personas que se encuentran en el país. En ese contexto, advirtió que, en materia migratoria, una de las peores situaciones es que las personas que ingresan en condición irregular, además, permanezcan en la clandestinidad. En esa línea, sostuvo que la tipificación penal de la migración irregular tiende precisamente a producir ese efecto, ya que la persona que ingresa irregularmente, al estar cometiendo un delito, no tendrá incentivos para enrolarse, sino que, naturalmente, tenderá a mantenerse en la clandestinidad. Por lo tanto, estimó que el objetivo buscado —desincentivar la migración irregular— podría incluso verse frustrado, produciendo un efecto contrario al perseguido.

Finalmente, respecto a lo consultado por la Honorable Senadora señora Astudillo manifestó que la asociación entre migrante y delincuente es también una cuestión altamente discutible. Añadió que, conforme a los datos

que maneja la Defensoría, si bien el número de personas migrantes privadas de libertad ha ido aumentando sustantivamente, el porcentaje de personas migrantes presas en condición migratoria irregular corresponde a un 13,8% en el año 2026.

La Honorable Senadora señora Astudillo preguntó si, del total de la población penal, el porcentaje indicado corresponde al total general. Seguidamente, solicitó aclarar que, en caso de excluir a la población penitenciaria chilena y considerar únicamente a la población extranjera privada de libertad, se indique cuántos de esos extranjeros ingresaron al país de manera irregular.

A continuación, **la Defensora Nacional de la Defensoría Penal Pública, señora Verónica Encina**, afirmó no disponer del dato específico solicitado respecto de cuántas personas extranjeras privadas de libertad ingresaron de manera irregular al país, indicando que dicho antecedente debería levantarse de forma particularizada y que podría ser remitido posteriormente a la Comisión.

Enseguida, entregó cifras generales, señalando que actualmente existirían aproximadamente 176.000 personas imputadas en total, de las cuales cerca de 14.000 corresponderían a personas migrantes, lo que equivale a un porcentaje aproximado de 8% a nivel nacional para el año 2026. En ese sentido, enfatizó que la mayoría de las personas imputadas son de nacionalidad chilena, destacando que, desde el punto de vista de los datos, no resulta aceptable establecer una asociación directa entre migración y delincuencia.

No obstante, precisó que existen factores sociales que inciden en la comisión de delitos, señalando que la marginación social, la clandestinidad y la situación de irregularidad generan condiciones de extrema vulnerabilidad que pueden propiciar conductas delictivas. En ese contexto, indicó que se trata de una materia ampliamente estudiada por la criminología a lo largo del siglo XX, la cual ha demostrado que condiciones como la pobreza, la falta de educación, el desempleo y la exclusión social generan un entorno favorable para la actividad delictiva. Añadió que, en ese sentido, se produce un círculo vicioso, en el cual el Estado, al incrementar condiciones de marginalidad, puede terminar generando precisamente los escenarios que busca evitar.

Asimismo, abordó el caso de las mujeres privadas de libertad migrantes, señalando que han experimentado un aumento sostenido, particularmente en relación con la prisión preventiva. Indicó que muchas de estas mujeres se encuentran imputadas por tráfico de pequeñas cantidades de droga, sin corresponder a liderazgos de organizaciones criminales, sino más bien a personas en situaciones de desarraigo familiar y social, lo que las expone en mayor medida a medidas cautelares más gravosas en comparación con otras personas en situaciones similares.

Por otra parte, en relación con lo planteado por el Honorable Senador señor Longton sobre la inexistencia de tratados internacionales que prohíban tipificar la migración irregular como delito, precisó que efectivamente no existe una prohibición expresa en ese sentido. Sin embargo, indicó que sí existen múltiples pronunciamientos consistentes de órganos internacionales — como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y otros organismos del sistema internacional— que han sostenido que la criminalización de la migración irregular puede vulnerar derechos fundamentales. Explicó que estos criterios se basan, entre otros aspectos, en el derecho a la libertad de circulación, señalando que, si una persona es libre de circular dentro de su país, también lo es, en principio, de cruzar fronteras, siempre que no afecte bienes jurídicos como la vida, la integridad o la propiedad.

Agregó que estos mismos estándares reconocen el derecho de los Estados a resguardar sus fronteras, pero buscan evitar que se sancione penalmente el solo hecho del ingreso, sin la concurrencia de un peligro concreto para otros bienes jurídicos.

En cuanto al argumento relativo a la identificación de las personas, indicó que, si bien es efectivo que el ingreso irregular dificulta conocer la identidad de quienes ingresan, la tipificación penal no necesariamente constituye un mecanismo eficaz para resolver dicho problema. Explicó que, aunque una persona detenida en flagrancia pueda pasar a control de detención, ni el control de identidad ni el control de detención tienen por finalidad principal identificar plenamente a la persona, sino verificar la existencia o no de documentación. En consecuencia, estimó discutible que la tipificación del delito permita lograr de manera efectiva la identificación de los migrantes.

Luego, afirmó que, en su experiencia como jueza de garantía, los mecanismos más eficaces para la identificación de personas no fueron reformas legales específicas, sino la coordinación entre instituciones como el Registro Civil, las policías y Gendarmería, lo que permitió agilizar procesos como la toma de huellas y el cotejo de identidad. Asimismo, mencionó que otras vías relevantes han sido el enrolamiento asociado al acceso a beneficios como salud o educación, lo que facilita la identificación de las personas sin necesidad de recurrir a la sanción penal.

Finalmente, en relación con los costos y recursos institucionales, la expresó que la Defensoría actualmente enfrenta una situación de debilitamiento frente al aumento de la persecución penal, señalando que el fortalecimiento reciente del Ministerio Público —incluyendo la creación de una fiscalía supraterritorial— probablemente implicará un incremento en la demanda de defensa penal. Agregó que, si bien no cuenta con una estimación precisa del costo que implicaría este proyecto, la experiencia muestra que toda modificación al sistema procesal penal ha generado un aumento sostenido en la judicialización, en el uso de la prisión preventiva y en la duración de los

procesos.

En ese contexto, advirtió que existe un aumento de costos relevantes para instituciones como Gendarmería, considerando que actualmente el sistema penitenciario supera las 60.000 personas privadas de libertad, con un alto porcentaje —cercano al 40% o 45%— en prisión preventiva, lo que calificó como preocupante. Añadió que el costo aproximado de mantener a una persona privada de libertad bordea el millón de pesos mensuales, lo que representa un gasto significativo para el Estado, especialmente en un escenario de aumento sostenido de la población penitenciaria.

La Honorable Senadora señora Astudillo hizo presente que, el dato relativo al 0,5% que había señalado anteriormente se trataba de una estimación propia elaborada ante la ausencia de cifras oficiales consolidadas. Explicó que, considerando una población aproximada de 18.400.000 personas en Chile, existiría un porcentaje cercano al 0,27% de la población total privada de libertad. Añadió que, al contrastar dicha cifra con una población migrante estimada en 1.600.000 personas, de las cuales alrededor de 8.900 se encontrarían privadas de libertad, ello arrojaría un porcentaje aproximado de 0,55%.

En ese contexto, manifestó su preocupación por la inexistencia de cifras oficiales uniformes, señalando que, cada vez que distintas autoridades comparecen ante la Comisión, se presentan datos disímiles, lo que impide contar con una visión clara y certera de la situación real. Enfatizó que esta dispersión de información también incide en la percepción pública, generando incertidumbre respecto de la magnitud del fenómeno.

Planteó que, resultaba necesario conocer la posición del Ejecutivo respecto del proyecto de ley en discusión. Indicó que, hasta ese momento, la Comisión había recibido diversas exposiciones y documentos —incluyendo observaciones de la Corte Suprema— que, en términos generales, contenían críticas al proyecto, tales como su eventual ineficiencia, un posible exceso punitivo respecto de la migración irregular, altos costos asociados y eventuales contradicciones con otras normas del ordenamiento jurídico.

En ese sentido, destacó que, pese a haber convocado a diversos expositores propuestos por senadores de distintos sectores políticos, así como a otros que solicitaron audiencia, no había escuchado opiniones favorables al proyecto. Agregó que incluso tenía conocimiento de que, en algún momento, habría existido interés del Ejecutivo en reducir el contenido de la iniciativa a un sólo artículo, orientado únicamente a modificar la calificación jurídica de la conducta —de infracción administrativa a delito—, suprimiendo el resto de sus disposiciones.

Por lo anterior, solicitó expresamente al representante del Ejecutivo

que informara a la Comisión si, a partir de los antecedentes recopilados, existía una estimación de costos asociados al proyecto y cuál era la posición oficial del Gobierno respecto de la iniciativa. Hizo presente que el Ministro respectivo, pese a haber sido invitado, no se había pronunciado sobre el fondo del proyecto ni se había comunicado posteriormente, pese a sus intentos de establecer diálogo. Asimismo, indicó que, si bien el Director del Servicio Nacional de Migraciones había aportado información estadística, ello no sustituía una definición política o técnica del Ejecutivo sobre la materia.

El Coordinador Legislativo del Ministerio del Interior, señor José Pablo Núñez, hizo presente que el Ministerio del Interior, señaló ante la Comisión que este proyecto reviste carácter prioritario para el Gobierno, en tanto se inserta dentro de una estrategia más amplia destinada a reforzar el control fronterizo.

En esa línea, explicó que dicha estrategia no se agota en la iniciativa en análisis, sino que comprende un conjunto de medidas administrativas y acciones ejecutadas por el Servicio Nacional de Migraciones, en coordinación con la Subsecretaría del Interior, así como una agenda legislativa complementaria. Preciso que, desde esa perspectiva, el proyecto debe ser analizado dentro de su contexto general, reconociendo expresamente que, considerado de manera aislada, no resuelve por sí solo los problemas asociados a la situación migratoria del país.

Señaló que la iniciativa se encuentra en etapa de discusión en general, destacando que el Ejecutivo tiene plena disposición para perfeccionar el texto mediante la presentación de indicaciones, de forma coordinada con otras iniciativas vinculadas, en particular con el proyecto relativo a expulsiones administrativas, el cual ha sido recientemente aprobado en general por la Sala. En ese sentido, sostuvo que el objetivo es contribuir a que el proyecto que finalmente apruebe la Comisión sea eficaz y permita abordar algunas de las problemáticas identificadas durante el debate.

Indicó que el Ejecutivo ha participado en las distintas sesiones de la Comisión y ha escuchado atentamente las exposiciones realizadas por los diversos invitados. En ese contexto, estimó relevante, en el marco de la discusión en general, reafirmar ciertos principios rectores en materia migratoria que deben orientar el análisis legislativo.

En particular, destacó el principio de soberanía, consagrado expresamente en la ley de migraciones, conforme al cual corresponde al Estado determinar las condiciones de ingreso al territorio nacional. Señaló que dicho principio implica que es el Estado quien define a quién se le permite ingresar al país y bajo qué condiciones, precisando que se trata de un elemento básico del ordenamiento jurídico que, a su juicio, no siempre ha sido suficientemente considerado en algunas de las intervenciones escuchadas.

Agregó que este principio se encuentra recogido en la normativa vigente, haciendo referencia al artículo 3° de la ley de migraciones, y que otorga al Estado la potestad de regular el ingreso, permanencia y egreso de personas extranjeras, en el marco de sus competencias soberanas.

La Honorable Senadora señora Astudillo reiteró su pregunta acerca de si existe una evaluación de costos del proyecto. Asimismo, requirió confirmar si efectivamente el Ejecutivo considera reducir la iniciativa a un solo artículo.

A continuación, sostuvo que la problemática migratoria no es nueva y que, a su juicio, las medidas adoptadas en los últimos años permitieron reducir los ingresos irregulares sin necesidad de esta reforma, agregando que la evidencia empírica disponible mostraría resultados contrarios durante la vigencia del régimen anterior.

En ese contexto, reiteró la necesidad de respuestas concretas, particularmente sobre costos y alcance del proyecto, y manifestó su preocupación por la ausencia del Ministro del Interior, señalando que no ha existido coordinación política con la Comisión pese a haberlo solicitado.

Por último, enfatizó que su requerimiento se limita a aspectos técnicos, indicando que las definiciones políticas deben ser abordadas por la autoridad ministerial correspondiente.

El Coordinador Legislativo del Ministerio del Interior, señor José Pablo Núñez, señaló que el Ministro sí se había referido previamente a la agenda legislativa, indicando expresamente el carácter prioritario del proyecto y la urgencia que el Ejecutivo le asignaría. Asimismo, precisó que, con posterioridad, la Comisión citó al Director del Servicio Nacional de Migraciones, quien asistió a la sesión por acuerdo de la propia Comisión y realizó —según indicó— una exposición completa sobre la iniciativa.

En ese contexto, sostuvo que no resultaría correcto afirmar que el Ejecutivo no ha estado presente en la discusión, destacando que tanto él como otros representantes del Ministerio han asistido a las sesiones y han seguido el debate. Añadió que, como Ejecutivo, estimaban necesario hacerse cargo de diversas afirmaciones formuladas por algunos expositores, las que —a su juicio— no serían correctas, razón por la cual anunció el envío de antecedentes y documentación para precisar dichos puntos.

En particular, señaló que el Ministerio del Interior elaboró un documento, a través de su División de Estudios, relativo a tratados internacionales y a la regulación comparada de la materia, el cual anunció que será puesto a disposición de la Comisión. Indicó que, contrariamente a lo planteado en algunas intervenciones, existirían países desarrollados que han tipificado conductas similares, mencionando como ejemplos a Estados Unidos

y al Reino Unido, este último —según precisó— habría incorporado esta tipificación el año 2022.

En cuanto a los recursos, indicó que se trata de una moción parlamentaria que fue declarada admisible en su primer trámite constitucional, señalando que, de haber implicado materias de iniciativa exclusiva del Ejecutivo en el ámbito financiero, ello debió haber sido observado en dicha instancia, lo que, según afirmó, no ocurrió ni en la Cámara ni en el Senado.

Agregó que el Ejecutivo ha manifestado su intención de presentar indicaciones tanto a este proyecto como a otras iniciativas relacionadas, como la de expulsiones administrativas, y que dichas indicaciones serán acompañadas, cuando corresponda, de los respectivos informes financieros, elaborados conforme al análisis que realiza el Ejecutivo en conjunto con la Dirección de Presupuestos y los servicios competentes.

La Honorable Senadora señora Astudillo hizo presente que el proyecto cuenta con discusión inmediata, por lo que la Comisión ha realizado esfuerzos por avanzar con celeridad, incluso acordando sesionar en más oportunidades para no entorpecer su tramitación ni generar la percepción de un conflicto político. No obstante, advirtió que existen antecedentes relevantes que debieran estar disponibles para una adecuada deliberación.

En ese contexto, indicó que, a la luz de las exposiciones escuchadas, su impresión preliminar es negativa respecto del proyecto, estimando que la falta de antecedentes técnicos oportunos ha dificultado contar con una visión equilibrada. Añadió que, a su juicio, podría haber sido conveniente disponer de mayor tiempo para la discusión, permitiendo al Ejecutivo presentar su perspectiva de manera más completa, lo que —según señaló— no ocurrió, manteniéndose la urgencia durante la tramitación.

El Honorable Senador señor Longton señaló que el proyecto no cuenta con informe financiero porque, a su juicio, no corresponde exigirlo tratándose de la tipificación de un delito, indicando que requerirlo en estos casos implicaría restringir las facultades legislativas. Agregó que el eventual costo sería una consecuencia secundaria y que ambas cámaras como el Tribunal Constitucional han validado este criterio.

Destacó que la iniciativa fue aprobada por una amplia mayoría en la Cámara de Diputados, incluyendo votos de sectores de centroizquierda, lo que —a su entender— le otorga una validación política relevante.

Seguidamente, cuestionó la afirmación de que en los años recientes se habría “ordenado la casa” en materia migratoria, señalando que durante el período anterior existieron posiciones que, a su juicio, favorecerían el ingreso irrestricto de migrantes, lo que habría dificultado la gestión del gobierno de la época. En esa línea, comparó cifras de ingresos irregulares entre distintas

administraciones, sosteniendo que deben analizarse en su conjunto y considerando las condiciones normativas y operativas vigentes en cada período.

Asimismo, sostuvo que la disminución de ingresos irregulares no puede atribuirse únicamente a la despenalización, señalando que el régimen anterior se encontraba en desuso y que existían otros factores relevantes.

En relación con el derecho a migrar, indicó que no existiría un derecho absoluto en tal sentido, enfatizando que prima la soberanía de los Estados para regular el ingreso a su territorio.

Finalmente, señaló que la detención en flagrancia permitiría realizar diligencias como la toma de huellas y la obtención de antecedentes, lo que —a su juicio— facilitaría la identificación de personas que ingresan irregularmente. Añadió que el porcentaje de personas migrantes privadas de libertad supera el 14%, lo que, según indicó, evidenciaría una incidencia relevante en la comisión de delitos.

El Honorable Senador señor Longton manifestó que el proyecto de ley no cuenta con informe financiero porque, a su juicio, no corresponde exigirlo tratándose de la tipificación de un delito. Indicó que, si cada vez que se crea un tipo penal se exigiera un informe financiero, se verían reducidas al mínimo las facultades del legislador. Agregó que el costo asociado es secundario o colateral, y que tanto la Cámara de Diputados como el Senado consideraron admisible la iniciativa sin requerir dicho informe, lo que estimó razonable, señalando además que ello ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional.

También destacó que el proyecto fue aprobado por 88 votos en la Cámara de Diputados, incluyendo apoyos de sectores de centroizquierda, lo que —según sostuvo— demuestra que cuenta con una validación política relevante, más allá de las opiniones vertidas por los invitados en la Comisión.

Enseguida, manifestó sus dudas respecto de la afirmación de que en los últimos años se habría “ordenado la casa” en materia migratoria. Señaló que en el año 2021 existieron posturas que favorecían el ingreso irrestricto de migrantes, mencionando iniciativas para impedir la reconducción, entregar beneficios a migrantes irregulares y paralizar vuelos de expulsión. Indicó que ello habría dificultado la gestión del gobierno de la época, particularmente durante la administración del ex Presidente señor Piñera.

En esa línea, comparó cifras de ingresos irregulares, señalando que durante el gobierno del ex Presidente señor Boric se registrarían alrededor de 152.000 ingresos en cuatro años, mientras que en el gobierno del ex Presidente señor Piñera serían poco más de 80.000, destacando que el año 2021 fue excepcionalmente alto con 56.000 ingresos, mientras que los años

anteriores presentaban cifras considerablemente menores. Indicó que estos datos deben analizarse en su conjunto y considerando el contexto normativo, toda vez que en el último período existían mayores herramientas, como una nueva ley de migraciones, presencia del Ejército en frontera y mayores facilidades para expulsar.

Asimismo, sostuvo que no resulta adecuado atribuir la disminución de ingresos irregulares a la despenalización, indicando que el régimen anterior se encontraba en desuso y que no se perseguía penalmente bajo el decreto ley de 1975, el cual además enfrentaba cuestionamientos de constitucionalidad.

En relación con el derecho a migrar, señaló que existe una discusión doctrinaria, pero que los Estados tienen plena soberanía para regular el ingreso a su territorio. Indicó que una cosa es el derecho a emigrar o la libre circulación, y otra distinta es la facultad de cada Estado para permitir o no el ingreso conforme a sus propias reglas, descartando la existencia de un derecho absoluto a migrar.

Posteriormente, se refirió a la detención, indicando que este permitiría realizar diligencias relevantes como la toma de huellas dactilares, la coordinación con la PDI y autoridades migratorias, y la obtención de antecedentes a través de consulados u otras instancias. Señaló que estas diligencias no se realizan cuando una persona simplemente ingresa irregularmente al país sin ser detenida, lo que impide contar con información básica para su identificación.

Finalmente, sostuvo que el porcentaje de personas migrantes privadas de libertad supera el 14%, lo que, a su juicio, evidencia una incidencia relevante en la comisión de delitos, particularmente en relación con quienes ingresan irregularmente al país.

La Honorable Senadora señora Astudillo indicó que, si bien el proyecto fue aprobado en la Cámara de Diputados, el Senado actúa como Cámara revisora, por lo que existe el derecho a modificar su contenido o incluso a cambiar de opinión respecto de la iniciativa.

En segundo término, sostuvo que el objetivo común ha sido siempre “ordenar la casa” y que su preocupación actual radica en determinar si el proyecto efectivamente contribuye a ese propósito o si implicará un uso ineficiente de recursos sin lograr los resultados esperados.

Finalmente, hizo referencia al informe de la Corte Suprema que aborda, entre otras materias, la ampliación del plazo de detención hasta cinco días indicando que, según dicho informe, esta medida se utiliza en casos de delitos terroristas. En ese contexto, solicitó aclarar si el proyecto debe ser tramitado como ley simple o como ley orgánica constitucional, o si corresponde proceder directamente a su votación en general.

Sobre este punto se indicó que se trata de dos cuestiones independientes.

Finalizado el debate, **la Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Astudillo**, puso en votación, en primer término la aprobación en general del proyecto de ley.

C.-Votación en general y fundamento de voto.

- Puesto en votación el proyecto de ley, en general, fue rechazado por la mayoría de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señora Astudillo, Castro y Velásquez. Se pronunciaron favorablemente los Honorables Senadores señores Becker y Trisotti.

Al anunciar su voto en contra, **el Honorable Senador señor Velásquez** señaló que, a partir de las sesiones recientes y de las exposiciones escuchadas -incluida la del Ministro del Interior-, se han levantado más dudas que certezas en torno al proyecto. Indicó que los antecedentes expuestos por la Policía de Investigaciones, la Defensoría Penal Pública y la ausencia del Fiscal Nacional o de un representante del Ministerio Público, generan inquietudes relevantes.

En ese contexto, consideró preocupante la falta de una estimación clara de los costos asociados a la iniciativa, sugiriendo que dicha materia no ha sido suficientemente abordada.

Por ello, estimó necesario continuar la discusión antes de proceder a la votación, planteando la posibilidad de invitar nuevamente al Ejecutivo, para tener una definición política más clara, en línea con lo expresado por la señora Presidenta de la Comisión. Indicó que, si bien el Ministro del Interior asistió previamente, no se habría pronunciado en profundidad sobre el contenido del proyecto.

Señaló que, en las condiciones actuales, no se encuentra convencido de votar favorablemente. Advirtió que el pronunciamiento de la Comisión puede tener efectos en la opinión pública, por lo que consideró relevante actuar con responsabilidad, evitando que la votación se interprete en términos políticos simplificados. En ese sentido, reiteró la conveniencia de contar con una mayor claridad antes de emitir el voto y consultó si existía la posibilidad de alcanzar un acuerdo para postergar la decisión y recibir nuevamente al Ejecutivo.

La Honorable Senadora señora Astudillo señaló que ya se había iniciado la votación por lo que reglamentariamente no sería factible detenerla.

El Honorable Senador señor Trisotti al argumentar su voto a favor

señaló que, haciéndose cargo de la realidad que viven particularmente las regiones del norte, no resulta responsable no adoptar medidas frente a la situación actual. Indicó que, aun reconociendo la existencia de dudas y posiciones encontradas, la votación en general permite abrir un espacio para perfeccionar el proyecto durante su tramitación.

En ese sentido, sostuvo que no se debe cerrar la posibilidad de buscar mejoras a un escenario que calificó como complejo, reiterando que el objetivo es mantener una migración regular, segura y ordenada. Añadió que nadie pretende que las medidas adoptadas resulten más perjudiciales que la problemática que buscan abordar, por lo que destacó que existen instancias legislativas —tanto en la Comisión como en la Sala— para alcanzar acuerdos que permitan una mejor regulación.

Asimismo, señaló que se debe considerar la evolución del fenómeno migratorio y la necesidad de resguardar determinados bienes jurídicos que han adquirido mayor relevancia, estimando que no corresponde mantener una inacción frente a ello. Agregó que esta iniciativa se enmarca, además, en un conjunto de medidas impulsadas por el Gobierno, orientadas a fortalecer las expulsiones y el control migratorio.

Al argumentar su voto favorable, **el Honorable Senador señor Becker** señaló que, si bien el proyecto puede requerir mejoras, la votación en general permite avanzar.

Indicó que es necesario contar con herramientas para ordenar la migración, distinguiendo entre quienes delinquen -quienes deben abandonar el país- y quienes vienen a aportar. Asimismo, aludió a su experiencia familiar para señalar que la migración debe realizarse de manera regular y contribuir al desarrollo del país.

El Honorable Senador señor Castro hizo presente si la propuesta constituye efectivamente un remedio adecuado para el problema que se pretende abordar, distinguiendo entre compartir el diagnóstico y evaluar la eficacia de la solución propuesta. En ese sentido, recordó que la moción tuvo una extensa tramitación en la Cámara de Diputados y luego en el Senado, instancia en la que, según indicó, ya existían dudas fundadas, incluso por parte de integrantes de la Comisión de Constitución, como la Honorable Senadora señora Ebensperger, particularmente considerando la realidad de la Región de Tarapacá.

Recordó que el proyecto se encuentra con discusión inmediata, observando que la autoridad política sólo concurrió en una oportunidad y que no han participado actores relevantes como el Fiscal Nacional ni Gendarmería de Chile, aun cuando sí han comparecido otras instituciones que han entregado antecedentes técnicos. En ese contexto, planteó la interrogante acerca de si corresponde legislar sobre la base de compromisos futuros o sin contar con

información clara y suficiente.

Asimismo, manifestó su inquietud respecto de cómo el Ejecutivo pretende hacerse cargo de los requerimientos expuestos por la Policía de Investigaciones, señalando que esta institución ha indicado carecer de dotación, personal e instrumentos suficientes para implementar adecuadamente la ley en caso de aprobarse. Del mismo modo, aludió a la situación del sistema penitenciario, indicando que, con una población cercana a 60.000 personas privadas de libertad, resulta necesario precisar de qué manera se abordaría un eventual aumento significativo de personas privadas de libertad por esta causa.

En consecuencia, sostuvo que el Ejecutivo no puede simultáneamente acelerar la tramitación del proyecto y carecer de elementos sustantivos que permitan responder a las exigencias prácticas de su implementación. Preciso que su objeción no dice relación con el objetivo perseguido, el cual compartió -en cuanto a que no deben existir migrantes en situación irregular-, sino con la idoneidad del instrumento propuesto, cuestionando si este constituye realmente una herramienta eficaz.

Posteriormente, hizo referencia a reparos de orden constitucional y jurídico, destacando el informe evacuado por la Corte Suprema, el cual, según indicó, contiene observaciones relevantes respecto del texto en discusión. Asimismo, señaló que el fortalecimiento del control fronterizo y los mecanismos de reconducción inmediata podrían constituir vías más adecuadas que la tipificación penal.

Finalmente, expresó su sorpresa ante el hecho de que durante el gobierno del expresidente Sebastián Piñera se haya despenalizado esta conducta, mientras que actualmente se promueve su tipificación, lo que a su juicio evidencia contradicciones relevantes. Concluyó que, atendidas dichas inconsistencias, la evidencia presentada y la falta de claridad en la implementación, el proyecto no aparece como un instrumento eficaz, estimando que podrían explorarse alternativas mejor diseñadas, pero que, en su forma actual, no constituye el canal adecuado para enfrentar la migración irregular de manera efectiva.

La Honorable Senadora señora Astudillo señaló que se estimó necesario convocar a diversos expositores provenientes de distintos ámbitos., como el académico, institucional y del Estado, con el objeto de contar con una visión amplia y contrastada. Indicó que, pese a la diversidad de los invitados, se observaron conclusiones coincidentes, particularmente en cuanto a que la penalización del ingreso irregular no resulta una medida disuasiva, destacando que ninguno de los expositores sostuvo que dicha herramienta fuese eficaz.

En ese contexto, sostuvo que el legislador debe actuar con responsabilidad frente a la ciudadanía, al uso de los recursos públicos y a las

decisiones que adopta, evitando legislar guiado por consideraciones de popularidad o coyuntura electoral. En esa línea, estimó que retroceder hacia una norma que ya existió —desde 1975 hasta 2021— y que fue abandonada, resultaría injustificado, aun considerando los cambios en el contexto migratorio. Recordó, asimismo, su participación en la tramitación de iniciativas legales en la legislatura anterior, señalando que fue autora de diversos proyectos e indicaciones orientadas a facilitar expulsiones y fortalecer el control migratorio, lo que, a su juicio, da cuenta de una voluntad transversal de ordenar la situación.

A continuación, coincidió en que el diagnóstico es compartido, en cuanto a la necesidad de resguardar la soberanía y ordenar el sistema migratorio, pero enfatizó que ello no debe traducirse en medidas ineficaces. En ese sentido, cuestionó ejemplos históricos relativos a procesos migratorios, indicando que las condiciones actuales son sustancialmente distintas, tanto por el contexto como por las herramientas disponibles. Añadió que la migración responde, en muchos casos, a situaciones de necesidad, lo que debe ser considerado en el análisis legislativo.

Seguidamente, valoró los esfuerzos realizados en períodos anteriores para fortalecer el control fronterizo, destacando la inversión en tecnología, infraestructura y capacitación. Sin embargo, manifestó su preocupación respecto de que el proyecto en discusión pueda transformarse en letra muerta, aludiendo a la información proporcionada por la PDI en orden a la existencia de miles de personas con órdenes de expulsión que no pueden materializarse por falta de cooperación del país de origen.

Asimismo, hizo presente las consecuencias de privar de libertad a personas migrantes con hijos y las eventuales medidas de protección que deberían adoptarse respecto de los menores. A ello agregó las observaciones formuladas por la Corte Suprema en relación con eventuales problemas de constitucionalidad, particularmente en lo relativo a la privación de libertad sin las debidas garantías procesales.

En consecuencia, sostuvo que todos los antecedentes revisados, exposiciones e informes, apuntan a que el proyecto no constituye una solución adecuada y que implicaría un retroceso. Afirmó que los recursos debieran orientarse a fortalecer instituciones y mecanismos preventivos, como el control fronterizo mediante tecnología, señalando que la prevención resulta más eficaz que la sola sanción.

Finalmente, en coherencia con los antecedentes expuestos y la evidencia analizada, manifestó que no es posible respaldar la iniciativa, anunciando su voto en contra.

Señaló que habiéndose la Comisión pronunciado sobre el proyecto cabe señalar que, de acuerdo con lo informado por sus asesores, algunas

disposiciones del proyecto podrían estimarse propias de ley orgánica constitucional. En ese contexto, consultó acerca de las consecuencias de dicha calificación.

Sobre el particular, se indicó que si un proyecto contenga normas de ley orgánica constitucional, este debe aprobarse conforme a ese quórum especial. No obstante, se estimó que, las disposiciones en cuestión serían de carácter procedimental y no orgánico constitucional, agregando que las observaciones relativas a la constitucionalidad corresponden al fondo del asunto y no inciden en la determinación del quórum. No obstante, se precisó, que dicha calificación corresponde en definitiva a la Presidenta o a la Comisión.

La Honorable Senadora señora Astudillo indicó que según se le informó, podría tratarse de una norma orgánica por eventuales afectaciones a garantías individuales, destacando que el informe de la Corte Suprema no resulta concluyente en ese punto. En consecuencia, propuso abordar esta materia en la próxima sesión, a fin de analizarla con mayor detención junto a los integrantes de la Comisión, considerando la existencia de opiniones divergentes.

Se hace presente que, en sesión de 22 de abril de 2026, a partir de la discrepancia existente entre los miembros de la Comisión respecto a la calificación jurídica de las normas contenidas en la iniciativa, es decir, si estas correspondían a ley orgánica constitucional o es una materia referida a ley simple, se plantearon opiniones en ambos sentidos, poniéndose en votación la determinación del quórum requerido por la iniciativa, debate que se encuentra grabado en la transmisión de la sesión, que no se incorpora a fin de dar cuenta del informe dentro del plazo señalado por los Comités al fijar la Tabla de la sesión de 22 de abril en curso.

Puesto en votación, se pronunciaron a favor de que la iniciativa contiene normas de rango orgánico constitucional los Honorables Senadores señoras Astudillo y Carvajal y señor Velásquez. Votaron por considerar el proyecto con el carácter de ley simple los Honorables Senadores señores Becker y Trisotti.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En mérito de los acuerdos precedentemente expuestos, la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, propone a la Sala rechazar, en general, el proyecto de ley en informe. A título meramente ilustrativo, se transcribe el texto de la iniciativa legal que la Comisión recomienda desechar:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo 1.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N°21.325, de Migración y Extranjería:

1. Añádese en el artículo 9, a continuación del punto y final, que pasa a ser coma, la frase “con excepción de lo dispuesto en el artículo 119 bis.”.

2. Intercálase en el Título VII el siguiente Párrafo III, nuevo, y los artículos 119 bis y 119 ter contenidos en él, pasando el actual Párrafo III a ser Párrafo IV:

“Párrafo III
De los delitos migratorios.

Artículo 119 bis.- El que ingrese al territorio nacional de manera clandestina, por un paso no habilitado o eludiendo el control migratorio, será sancionado con la pena de presidio menor en su grado mínimo o multa de cinco a diez unidades tributarias mensuales.

El extranjero que ingrese al territorio nacional mediante alguna de las conductas señaladas en el inciso anterior, existiendo a su respecto una causal de impedimento o prohibición de ingreso, será sancionado con la pena de presidio menor en su grado medio a máximo.

Sufrirá la pena de presidio menor en sus grados medio a máximo el que entre al territorio chileno o intente salir de él valiéndose de un documento de identidad o de viaje falso o faltando a la verdad en la información requerida por la autoridad para autorizar el ingreso o la salida.

Se procederá siempre a la expulsión del extranjero del territorio nacional una vez cumplida la pena en los términos de los incisos precedentes.

Lo dispuesto en el inciso primero no se aplicará a extranjeros que reúnan las condiciones para ser reconocidos como refugiados en Chile, siempre que en este caso provengan directamente del territorio donde su vida o libertad esté amenazada. Tampoco se aplicará a niños, niñas o adolescentes o al padre, madre, guardador o persona encargada de su cuidado personal.

Artículo 119 ter.- En las investigaciones y procesos penales que tengan lugar con ocasión de las conductas señaladas en el artículo anterior se seguirán las siguientes reglas:

1. Aun cuando se produzca la detención en flagrancia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130 del Código Procesal Penal, se intentará siempre la medida de reconducción o devolución inmediata. Si ello no fuera posible, se pondrá al infractor a disposición del tribunal respectivo, de conformidad con lo señalado en el inciso octavo del artículo 131.

2. En los casos en que el Ministerio Público solicite únicamente la pena de multa, se procederá en cualquier momento conforme a las reglas generales del procedimiento monitorio. Cuando resulte mérito para condenar, pero concurran antecedentes favorables que no hagan aconsejable la imposición de la pena al imputado o éste carezca de los recursos para su pago, el juez podrá dictar la sentencia y disponer la expulsión.

3. El tribunal podrá extender hasta por cinco días el plazo de ampliación de la detención a que alude el inciso tercero del artículo 132 del Código Procesal Penal.

4. Para efectos de decretar la prisión preventiva, el tribunal entenderá que existe peligro de fuga del imputado cuando se desconozca su identidad, carezca de documentos de identidad que den cuenta de ella de manera fidedigna o carezca de medios para costear su estadía por el plazo de investigación.

5. El imputado que haya sido puesto a disposición del tribunal en calidad de detenido o se encuentre en prisión preventiva no podrá ser puesto en libertad mientras no esté ejecutoriada la resolución que niegue, sustituya o revoque la prisión preventiva. El recurso de apelación contra esta resolución deberá interponerse en la misma audiencia y gozará de preferencia para su vista y fallo.

6. El fiscal deberá cerrar la investigación transcurrido el plazo de tres meses desde la fecha en que hubiese sido formalizada. Antes del término de este plazo podrá solicitar su prórroga hasta por tres meses.

7. No procederán las penas sustitutivas del artículo 1 de la ley N°18.216, con excepción de la expulsión establecida en su artículo 34.

8. Si el fiscal, con acuerdo del imputado, solicita la suspensión condicional del procedimiento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 237 del Código Procesal Penal, podrá disponerse como condición a cumplir la expulsión del imputado del territorio nacional con prohibición de ingreso por el lapso que se fije como plazo para dar por cumplida la condición. Si se acuerda la expulsión, el tribunal pondrá al imputado a disposición de la Policía de Investigaciones de Chile, para efectos de que lleve a cabo la implementación de la medida, y se procederá a la internación del condenado hasta su ejecución. De ello informará al Servicio Nacional de Migraciones

9. Si en el curso de la investigación surgen antecedentes calificados que den cuenta de que el imputado era víctima del delito de trata de personas, el juez de garantía dictará sobreseimiento definitivo y comunicará dicho hecho al Ministerio del Interior y Seguridad Pública y al Fiscal Regional respectivo.”.

3. Intercálase en el artículo 131 el siguiente inciso octavo, nuevo, pasando el actual a ser inciso final:

“Lo dispuesto en el inciso anterior no será aplicable tratándose de extranjeros sorprendidos de manera flagrante en la perpetración del delito previsto y sancionado en el inciso primero del artículo 119 bis, sin que hayan cometido otro hecho punible. En estos casos se procederá con la medida de reconducción o devolución inmediata, y si ello no fuera posible, se pondrá al infractor a disposición del tribunal respectivo. En estos casos se contabilizará el plazo de detención desde que se verifique la imposibilidad de reembarcar o reconducir de conformidad con este artículo. Si se produce la reconducción o devolución inmediata, la autoridad contralora informará de ello al Servicio para los fines pertinentes.”.

Artículo 2. Introdúcense las siguientes modificaciones en el artículo 140 del Código Procesal Penal:

1. Agrégase en el inciso cuarto, a continuación del punto final, que pasa a ser una coma, la frase “cuando no sea posible determinar la identidad de la persona o cuando sin ser turista, no cuente con rol único nacional.”.

2. Incorpórase el siguiente inciso final:

En caso de que el imputado no cuente con rol único nacional o no pueda determinarse su identidad, el tribunal debe informar al Servicio de Registro Civil e Identificación.”.

- - -

ACORDADO

Acordado en sesiones celebradas los días 11 de junio de 2024, con asistencia de los Honorables Senadores señores Manuel José Ossandón Irrázabal (Presidente), señoras Luz Eliana Ebensperger Orrego y Paulina Vodanovic Rojas y señores Carlos Ignacio Kuschel Silva y Esteban Velásquez Núñez; 23 de julio de 2024, con asistencia de los Honorables Senadores señoras Carmen Gloria Aravena Acuña (Presidenta accidental) y Luz Eliana Ebensperger Orrego, y señores Carlos Ignacio Kuschel Silva y Esteban Velásquez Núñez; 7 de enero de 2025, con asistencia de los Honorables Senadores señores Manuel José Ossandón Irrázabal (Presidente), señora Luz Eliana Ebensperger Orrego y señores Carlos Ignacio Kuschel Silva y

Esteban Velásquez Núñez; 14 de abril de 2026, con la asistencia de los Honorables Senadores señora Danisa Astudillo Peiretti (Presidenta), y señores Miguel Ángel Becker Alvear, Renzo Trisotti Martínez y Esteban Velásquez Núñez; 15 de abril de 2026, con la asistencia de los Honorables Senadores señora Danisa Astudillo Peiretti (Presidenta), y señores Miguel Ángel Becker Alvear, Renzo Trisotti Martínez y Esteban Velásquez Núñez; 20 de abril de 2026, con la asistencia de los Honorables Senadores señora Danisa Astudillo Peiretti (Presidenta), y señores Miguel Ángel Becker Alvear, Renzo Trisotti Martínez y Esteban Velásquez Núñez; 21 de abril de 2026, con la asistencia de los Honorables Senadores señora Danisa Astudillo Peiretti (Presidenta), y señores Miguel Ángel Becker Alvear, Juan Luis Castro González (en reemplazo de la Honorable Senadora señora Loreto Carvajal Ambiado); Renzo Trisotti Martínez y Esteban Velásquez Núñez; 22 de abril de 2026, con la asistencia de los Honorables Senadores señoras Danisa Astudillo Peiretti (Presidenta) y Loreto Carvajal Ambiado, y señores Miguel Ángel Becker Alvear, Renzo Trisotti Martínez y Esteban Velásquez Núñez.

Sala de la Comisión, a 22 de abril de 2026.

JUAN PABLO DURÁN G.
Abogado Secretario de la Comisión

M. Becker A
SENADOR

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA LA LEY N°21.325, DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA, PARA TIPIFICAR EL DELITO DE INGRESO CLANDESTINO AL TERRITORIO NACIONAL.

(BOLETÍN N° 15.261-25)

I. OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: Tipificar como delito el ingreso clandestino al territorio nacional, por un paso no habilitado o eludiendo el control migratorio.

II. ACUERDOS: rechazado en general por mayoría (3x2).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de dos artículos permanentes.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: Se hace presente que el artículo 1° y el artículo 2° de la iniciativa contienen normas de rango orgánico constitucional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 77 de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 66, inciso segundo de la misma Carta Fundamental.

V. URGENCIA: Discusión inmediata.

VI. ORIGEN E INICIATIVA: Cámara de Diputados. Moción de los Honorables Diputados señoras, Catalina Del Real Mihovilovic, Francesca Muñoz González, y señores Jaime Araya Guerrero, Diego Schalper Sepúlveda y Jorge Alessandri Vergara, y los ex Diputados señoras Yovana Ahumada Palma y Sofía Cid Versalovic, y señores José Miguel Castro Bascuñán y Andrés Jouannet Valderrama, además del entonces Diputado y actual Senador señor Andrés Longton Herrera.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: mayoría votos (88 x 34 y 14 abstenciones).

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 17 de enero de 2024.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, en general.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: 1. Constitución Política de la República. 2. Ley N° 21.325, de

Migración y Extranjería. 3. Ley N° 20.507, tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal. 4. Ley N° 20.430 que establece disposiciones sobre protección de refugiados 5. Código Procesal Penal.

Valparaíso, a 22 de abril de 2025.

JUAN PABLO DURÁN G.
Abogado Secretario de la Comisión